

DANIEL DE CASTRO BORBA

# O DÉFICIT DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E AS NOVAS TENDÊNCIAS.

Brasília  
2014

DANIEL DE CASTRO BORBA

# O DÉFICIT DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL E AS NOVAS TENDÊNCIAS.

Monografia apresentada como requisito  
para conclusão de curso de Direito e  
aprovação na disciplina Monografia III do  
Centro Universitário de Brasília –  
UNICEUB

Orientador: Prof. Me. Ivan Cláudio Pereira  
Borges.

Brasília  
2014

Borba, Daniel de Castro.

O déficit da representação política e as novas tendências / Daniel de Castro Borba – Brasília: O autor: 2014.

70 f.

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito e aprovação na disciplina Monografia III do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB.

Orientador: Prof. Me. Ivan Cláudio Pereira Borges.

## **RESUMO**

A presente pesquisa destina-se a analisar alguns sinais atuais de déficit da representação política no Brasil, e expor novas tendências que visam a adequar a legitimidade e a representação no mundo contemporâneo. Para tanto, buscou-se compreender a experiência da representação política brasileira através de seus aspectos descritos em estudos, bem como levantar as propostas atuais sobre este aspecto central da democracia contemporânea, como possibilidade de aprimorar o processo democrático. Justifica-se a pesquisa pelo fato de que se vislumbra no cenário nacional clara desconexão entre as ações políticas e a vontade popular, revelando a necessidade de ajuste no modelo para se alcançar maior justiça social por meio de tais ações políticas. O método utilizado foi o da pesquisa jurídico-teórica embasada por revisões bibliográficas sobre o assunto.

Palavras-chave: déficit democrático, participação direta, reforma eleitoral, representação política.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1 – O DÉFICIT DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>7</b>
1.1 – A LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA ATUAL.....	7
1.2 – OS PRINCÍPIOS E A IMPORTÂNCIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO .....	12
1.3 – A REDISTRIBUIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR EM DECISÃO ADMINISTRATIVA: A PETIÇÃO nº 95457 NO TSE .....	15
1.3.1- A JUDICIALIZAÇÃO NO PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR .....	19
1.4 – A COMPETÊNCIA PARA A DISTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR .....	23
1.4.1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE CONTIDA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993.....	27
1.4.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO DO TSE .....	29
1.5 – REFLEXOS DA CRISE DE LEGITIMIDADE: AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013.....	33
<b>CAPÍTULO 2 – NOVAS TENDÊNCIAS NA PARTICIPAÇÃO DIRETA .....</b>	<b>35</b>
2.1 – RESGATANDO O SENTIDO DA REPRESENTAÇÃO .....	35
2.2 – REPRESENTANDO A PLURALIDADE.....	36
2.3 – REFORMA NO SISTEMA ELEITORAL E FUNCIONALISMO POLÍTICO: A EXPERIÊNCIA ALEMÃ.....	39
<b>CAPÍTULO 3 - NOVOS DESENHOS INSTITUCIONAIS .....</b>	<b>45</b>
3.1- REPENSANDO O MODELO ATUAL .....	45
3.2 – A E-DEMOCRACIA.....	50
3.3 - ARCHON FUNG E A IDEIA DOS “MINIPÚBLICOS” .....	55
3.4 – A PESQUISA DELIBERATIVA.....	58
<b>4 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>5 - BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>64</b>
5.1 - JURISPRUDÊNCIA .....	67
<b>6 - ANEXOS.....</b>	<b>68</b>
ANEXO A - RESOLUÇÃO Nº 23.389.....	68

## INTRODUÇÃO

Um dos principais pilares do Estado Democrático de Direito está assentado no instituto da representação política. Ela estrutura e fornece o sustentáculo que instrumentaliza a vontade popular dos cidadãos, que deve ser traduzida em políticas públicas por meio das ações estatais.

Para que isso ocorra, é necessário que haja uma estreita relação entre eleitores e eleitos, a fim de buscar maior responsividade estatal na execução das políticas públicas e, principalmente, aumentar mecanismos populares de fiscalização dessas políticas propostas, através de mecanismos democráticos eficazes de participação direta, seja por meios eletrônicos ou não.

O quadro atual que se verifica no Brasil é marcado por manifestações populares de dimensões e expressões variadas, multifacetadas e de diversas categorias, refletindo claro descontentamento da população com temas diversos. O aumento crescente das demandas sociais, cada vez mais complexas, torna cada vez mais impotente o Estado, que já não consegue ser responsivo perante tais demandas.

Outro problema é a interferência do Poder Judiciário em questões de índole política, atuando de forma administrativa em questões que estão fora de sua alçada, em visível invasão à competência de outro Poder, como se verifica na decisão que redistribuiu o quantitativo de deputados federais por unidade da federação.

As instituições diretamente ligadas à representação política, como o Congresso Nacional, partidos políticos e sistema eleitoral, tiveram o pior desempenho da história de avaliação popular realizada pelo IBOPE em 2013. Isso significa, estatisticamente, o descrédito que a instituição tem perante o corpo social representado.

O que se apresenta é um claro distanciamento entre representantes e representados. Isso naturalmente nos leva a pensar que é necessário reajustar o modelo para buscar maior justiça social através dele. A novel doutrina tem apresentado algumas soluções de ajuste por meio do aumento da participação

popular direta, tendo em vista alguns estudos que indicam o aumento do engajamento dos cidadãos comuns na vida política a partir da inclusão deles nos processos de decisão política.

Não obstante, modelos participacionistas que contemplem as tecnologias de informação e comunicação fornecem ganhos ainda mais significativos de legitimidade democrática quando introduzidos amplamente, o que colabora para amenizar alguns inconvenientes da representação política, como o distanciamento entre eleitor e eleito.

Também a utilização de fóruns públicos de deliberação, as chamadas “deliberative polls”, online ou presencial, e outras formas diretas de participação, podem potencializar o controle social sobre as políticas públicas, por meio do aumento da transparência.

O modelo participacionista não visa corrigir o déficit na representação política totalmente, até mesmo por que é um problema de grande complexidade. A ideia é incluir modelos desenhados nessa linha, pois irão fortalecer ainda mais a experiência democrática.

O intuito maior é trazer maior eficiência da máquina administrativa, que certamente estimulará governos mais responsivos, que refletirá políticas sociais mais justas. A eterna busca da justiça social é destino do operados do Direito.

O estudo e a análise dos princípios relacionados à representação política evidenciam a importância do tema para o país. A expressão popular na esfera pública deve ser refletida nas políticas sociais, pois o povo é o verdadeiro detentor do poder da Nação.

Para que se atinjam os objetivos nos fóruns de participação direta, como as “Deliberative polls”, é fundamental que o cidadão possa opinar de forma equilibrada, num ambiente onde as “forças” políticas estão equalizadas, e em igualdade com as camadas menos favorecidas.

## **CAPÍTULO 1 – O DÉFICIT DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

### **1.1 – A LEGITIMIDADE DA DEMOCRACIA ATUAL**

O objetivo inicial deste capítulo é verificar a ocorrência e a profundidade de uma suposta crise na representação política, bem como outros aspectos da democracia atual, que desafiam nossos governantes diariamente.

As críticas direcionadas ao sistema representativo parlamentar tem crescido bastante nos últimos anos. Muitas delas são voltadas aos Paramentos, porque são considerados ineficientes, corruptos e perdulários. (FARIA, 2012, p.23).

Alguns estudos e pesquisas de opinião demonstram haver profunda desconfiança em instituições públicas, especialmente nos Paramentos. O problema se torna bem maior tendo-se em vista a rápida transformação social em andamento no mundo, com demandas legislativas cada vez mais urgentes e complexas (FARIA, 2012, p.23).

É de se esperar que uma sociedade que caminhe a passos largos em matéria de complexidade e de exigências imediatas fique aquém das intenções dos governantes, tendo em vista a baixa responsividade dos governos atuais para demandas sociais de alto grau.

Em julho de 2013, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou o “Índice de Confiança Social”. Trata-se de uma pesquisa realizada anualmente, desde 2009, que reflete o nível de confiança nas instituições brasileiras. (IBOPE, 2013)

O índice, cujo valor vai de 0 a 100, é reflexo do resumo dos indicadores de confiança em diversas instituições, e apresentou resultado inédito em 2013. Pela primeira vez o índice ficou em valor inferior à metade (47 pontos), o que reflete uma crise generalizada de credibilidade nas instituições nacionais. A primeira edição registrou um total de 60 pontos em 2009. (IBOPE, 2013)

A partir da análise dos dados da pesquisa, verificou-se que o pior índice está com os partidos políticos (31 pontos), seguidos pelo Congresso Nacional (35



pontos), sindicatos (46 pontos). O sistema eleitoral aparece na sequência (49 pontos), depois aparece o governo federal (53 pontos) e presidente da República (66 pontos), que obtiveram pontuações melhores (IBOPE, 2013).

Interessante notar nesses dados que as instituições necessárias ao modelo de representação indireta são as que obtiveram o pior desempenho de todos os envolvidos, em todos os anos da pesquisa. Isso reflete o grande descontentamento das pessoas com as principais instituições democráticas.

Um dos principais pontos realçados pelos críticos ao sistema representativo parlamentar aborda a autonomia do eleito. É que, após a eleição, os parlamentares exerceriam seu mandato à revelia de seus eleitores, criando um jogo de negociações e interesses ilegítimos. (FARIA, 2012, p.24)

As decisões refletiriam, dessa forma, os interesses de minorias influentes, que formariam leis injustas que favoreceriam somente a determinados grupos em detrimento de outros grupos e cidadãos. (FUNG e WRIGHT, 2003)

É que os laços da verdadeira representação parlamentar não ligam representantes aos representados, criando um sentimento de crise e quebra da confiança com os parlamentares, partidos políticos, candidatos, generalizando – aos poderes constitucionais. O fenômeno acontece por toda parte de maneira variável, e atinge velhas e novas democracias eleitorais. (MIGUEL, 2003)

Visando entender melhor as causas do fenômeno da quebra de laços entre representantes e representados, complementa Faria (2012, p. 289) que:

“Muitas críticas reforçam esse descrédito a parlamentos tendo em vista o alegado domínio de grupos economicamente mais poderosos e com estrutura de *lobby* mais organizada: **o descompromisso de parlamentares com o ordenamento jurídico e a falta de qualidade na elaboração das leis; a incompetência do parlamento em responder às demandas cada vez mais complexas e variadas da sociedade; a falta de ética de parlamentares que utilizariam os recursos institucionais para o exercício do mandato de forma irregular; a desídia no trabalho parlamentar, entre outras.**” (grifei)

Uma das consequências disso seria que, grande parte das decisões legislativas, seria tomada desconsiderando-se o amplo leque de opiniões da sociedade sobre cada proposta legislativa. O resultado seria a influência de grupos

poderosos de interesse atuando sobre o Poder Legislativo na busca de interesses privados.

Um dos pilares básicos do modelo liberal nas democracias é a participação limitada das pessoas na esfera política. Algumas vertentes defendem o entendimento que caberia aos cidadãos somente a preocupação preponderante de alcançar seus objetivos individuais e pessoais, deixando a gestão da coisa pública a cargo de representantes eleitos. (FARIA, 2012, p.31-32)

As democracias modernas não foram desenhadas para que houvesse participação popular direta que não fosse o voto, que representa o controle máximo que o cidadão exerce sobre o eleito, profissional experiente na arte da política. (FARIA, 2012, p.31-32)

Sobre esse ponto, cumpre esclarecer que, no mecanismo das eleições periódicas, o voto é a expressão máxima de controle do cidadão sobre o eleito. Esse fraco mecanismo de “*accountability*” cria uma tendência das pessoas não se interessarem mais pela política, como veremos adiante.

Não há necessidade da participação direta dos cidadãos comuns em todas as questões e decisões públicas. No entanto, é necessário garantir mecanismos que proporcionem uma maior interação entre a esfera pública e a civil. (FARIA, 2012, p. 44)

As demandas atuais da sociedade se tornaram complexas e difíceis. Além disso, a exigência para uma solução rápida de tais problemas se tornou de primeira necessidade. As manifestações populares ocorridas no Brasil em 2013 ilustram muito bem esse quadro.

Dessa forma, e caso a ineficiência estatal persista em níveis elevados, conclui-se que haverá um consequente aumento da injustiça social e do descontentamento das pessoas com relação ao Estado, fazendo cair a credibilidade e legitimidade de suas decisões. Isso tudo revelará a necessidade de repensar o modelo.

Resta finalmente saber se o problema está na representação política ou está relacionado a uma crise nas Instituições Democráticas do Estado. A afirmação

de que existe uma crise na representação política das velhas e novas democracias eleitorais é uma tese de difícil comprovação.

De acordo com Miguel (2003, p.124), essa análise “[...] se sustenta sobre três conjuntos de evidências, relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, à ampliação da desconfiança em relação às instituições, medida por *survey*, e ao esvaziamento dos partidos políticos.”.

Para Marques (2008, p.418-420), que se filia à corrente de Bobbio, o que há não é uma crise nas Instituições Democráticas, mas sim uma Democracia que necessita de ajustes, pois se visualizam alguns problemas práticos em sua realização, como a baixa justificação das ações dos representantes, bem como a deficiência nos mecanismos de participação dos cidadãos nas políticas públicas.

Alguns autores, entre eles Hanna Pitkin (PITKIN, 2013), tecem críticas fortes ao regime liberal de democracia. Essa é também a corrente de Jean Jacques Rousseau, que defendia maior participação do cidadão na esfera política do poder, como forma de buscar decisões socialmente mais legítimas. (ROUSSEAU, 2007, p. 86-87)

O modelo representação política, como será exposto a seguir, é uma necessidade dos Estados modernos. Pensar em uma crise generalizada na Democracia seria desacreditar um modelo conquistado e aperfeiçoado por muitos anos. Além disso, seria uma tese de difícil comprovação pela sua imensa complexidade. O que ocorre, afinal, é que as decisões políticas parecem não refletir a vontade das pessoas comuns, de forma a pensar que o que se apresenta é uma necessidade de ajustes na representação política.

No sentido de corroborar a tese de que existe, na verdade, a necessidade de ajustes nos instrumentos democráticos, assevera Cristiano Ferri Faria (2012, p.64) que:

“Depois de rápida observação de algumas das principais correntes críticas ao regime democrático liberal, queremos destacar, por outro lado, a vertente do déficit democrático, que vislumbra haver problemas específicos no sistema representativo clássico com base na observação empírica.”

Nessa linha também leciona Archon Fung, que propõe a associação de práticas de deliberação e de participação associadas ao sistema representativo existente em diversos contextos culturais, com foco nas necessidades específicas de cada local. (FUNG e WRIGHT, 2003)

Dessa forma, pode-se observar que não é necessário desconstruir todo um modelo democrático aperfeiçoado por tantos anos, mas vislumbra-se a real necessidade de reformas no sentido de trazer maior parcela de poder e responsabilidade para os cidadãos.

Essa também é a abordagem de Karl Popper, quando trata da “Engenharia de ação gradual”, quando diz que o engenheiro que conduz tal ação gradativa, ainda que essa ação diga respeito a toda sociedade – até mesmo o seu bem-estar geral -, esta ação não pode estar pautada em replanejá-la em sua totalidade, qualquer que seja o seu objetivo. (POPPER, 1944, p. 300).

Ainda sobre o ponto supra, é importante a lição de Popper (1944, p.301):

“Sejam quais forem seus objetivos, ele [o engenheiro] procura alcança-los por meio de pequenos ajustes e reajustes que possam ser continuamente aprimorados. Esses objetivos podem ser de diversas categorias, como a acumulação de riqueza ou poder por indivíduos ou grupos, a distribuição da riqueza, e do poder; a proteção de “direitos” de indivíduos ou grupos, e assim por diante.”

Há grande chance de diminuir o tal déficit democrático a partir de alterações nas instituições democráticas a fim de torná-las mais abertas ao povo e conectadas aos seus anseios. Isso pode ser obtido a partir de instrumentos como as chamadas pesquisas deliberativas, que serão explicadas mais adiante.

Em seguida serão tratados os princípios e a importância social da representação política no contexto democrático. Isso nos permite ter real noção da importância do instituto a partir do referencial teórico, pois, conforme sustenta Miguel (2003, p. 123), “a recuperação dos mecanismos representativos depende de uma maior compreensão do sentido da própria representação”.

## 1.2 – OS PRINCÍPIOS E A IMPORTÂNCIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

A partir deste tópico, serão tratados os princípios e a importância da representação política no atual contexto democrático, visando trazer elementos necessários que visam o seu ajuste.

A representação política é uma concepção relativamente nova, que data do século XVII, portanto, de origem no período feudal. Na concepção de Rousseau, a soberania não poderia ser representada, pelo mesmo motivo que também não poderia ser alienada. Ela consiste na vontade geral, e esta não se representa. (ROUSSEAU, 2007, p.87)

Para o nobre autor, os deputados não são representantes do povo, e nunca o serão, eles são somente seus comissários, não podendo concluir nada decisivamente. Assim, todas as leis deveriam ser ratificadas pelo povo, sob pena de nulidade. (ROUSSEAU, 2007, p. 86-87)

Todavia a realidade se apresenta de forma bem diversa, nossa atualidade demanda a representação política, de forma ela ser quase inevitável. Nesse sentido, alude Canotilho (2003, p.113) que:

**“A representação política tem como ponto de partida a teoria da soberania nacional e a soberania nacional conduz ao governo representativo. É que a soberania reside indivisivelmente na Nação, não podendo qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos invocar, por direito próprio, o exercício da soberania nacional. Mas a Nação, a quem era atribuída a origem do poder, só poderia exercê-lo delegando-o nos seus representantes. [...] Consagrava-se, deste modo, a teoria de Montesquieu e Sieyès, segundo a qual os representantes, uma vez concebido o mandato do povo, não podiam ser considerados simples *comissários*, caso em que as suas decisões ficariam sujeitas a ratificação popular permanente.”** (grifei)

Segundo a teoria da **soberania nacional**, que foi adotada desde o 1º texto constitucional Português, o poder soberano emana da Nação. A soberania não pode ser exercida senão pelos representantes legalmente eleitos. (CANOTILHO, 2003, p.112)

Dessa forma a titularidade da soberania pertence à Nação, enquanto o seu exercício é realizado através dos representantes. Assim consagra-se, ao lado do *princípio democrático da legitimação* (soberania nacional), o *princípio do sistema representativo*. (CANOTILHO, 2003, p.112)

Nesta relação observam-se elementos na representação política que a compõem, e que apresentam correlações, quais sejam: a representação da comunidade política pelo poder que lhe dá existência e unidade, representação da pluralidade junto ao poder e a representação da maioria da sociedade no poder. O ser humano, em sua dimensão política, é um ser de sociabilidade inata, é que precisa conviver necessariamente em sociedade, o que o leva a pensar sobre política. (GUSSI, 2009)

Com esses elementos, e tendo em vista que o representante exerce o seu mandato com liberdade, podendo tomar todas as decisões livremente em nome da Nação que representam, surge o que se chamou de **teoria do governo representativo**.

Ela se firma da ideia de que o povo, dentro de um sistema constitucional, governa através de seus representantes eleitos. Isso em oposição a um governo autoritário, despótico ou mesmo direto. Essa é uma exigência funcional dos Estados modernos. (CANOTILHO, 2003, p.113-114)

Verifica-se, a partir da análise dos princípios, que o poder da Nação está com o seu povo, e que tal poder se expressa através de seus representantes eleitos, uma exigência dos Estados modernos.

Mecanismos exclusivos de participação direta, como na antiguidade, seriam de difícil aplicabilidade prática. No entanto, caso fossem adaptados às possibilidades atuais de inclusão popular, eles poderiam representar verdadeiro resgate de valores idealizados ao longo dos anos, trazendo maior engajamento político dos cidadãos envolvidos e representantes.

Visto dessa maneira, a representação política é uma forma de instrumentalizar a vontade dos cidadãos em ações que visem à melhoria da vida dessas mesmas pessoas.

Uma das principais finalidades da política na vida em sociedade, na concepção Aristotélica, é a busca do bem comum, que integra quase que exclusivamente a finalidade política na existência humana. (GUSSI, 2009)

Portanto, o bem comum é condição indispensável da política, mas não a única. É com ele que a sociedade política instrumentaliza e articula o bem estar das pessoas. (GUSSI, 2009)

Nota-se que representação política diz respeito à busca do bem comum, que promove uma maior qualidade de vida às pessoas envolvidas. É necessário, portanto, discutir as questões relacionadas à representação política num espaço onde promova o debate da forma mais ampla, democrática e inclusiva possível – o Parlamento -, pois o tema “Representação Política” se refere a um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

Ademais, favorecer mecanismos de participação popular direta em decisões que impactam em áreas de interesse comum aumenta o engajamento de pessoas comuns na política, além de seu interesse na fiscalização e execução de melhorias decididas.

No próximo tópico será mostrado como está sendo tratado um ponto referente à representação parlamentar, que diz respeito à redistribuição do quantitativo de deputados federais por unidade da federação, e sua compatibilidade com o texto Constitucional.

O objetivo é demonstrar como um ponto do sistema eleitoral, a redistribuição parlamentar -, foi tratada em recente decisão no Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Essa decisão reflete a maneira como um sistema eleitoral, que diz respeito a toda sociedade brasileira, é manejado secundariamente em decisão administrativa. Isso, de certa forma, colabora para formar um sistema eleitoral desacreditado, como apontado na pesquisa citada no início deste trabalho.

### **1.3 – A REDISTRIBUIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR EM DECISÃO ADMINISTRATIVA: A PETIÇÃO nº 95457 NO TSE**

Inicialmente, e com o objetivo de demonstrar no caso concreto a forma como vem sendo tratada a questão da representação política no Brasil, um breve e singelo exemplo recente será descrito a seguir. Em seguida será analisado o modelo definido pelo legislador para promover a redefinição do número de cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados.

No dia 9 de abril de 2013, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deferiu, por maioria<sup>1</sup>, a Petição nº 95457, de autoria da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, que culminou na edição da Resolução do TSE<sup>2</sup> nº 23.389/2013 (ANEXO 1).

O Poder Legislativo daquele ente federado requereu a redefinição do número de deputados federais por Unidade da Federação e, como consequência, a adequação da composição das Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal para as eleições de 2014. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

O pedido, com fundamento no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal<sup>3</sup>, visou a correção da subrepresentação do Estado do Amazonas na Câmara dos Deputados, com a consequente adequação do número de representantes na Assembleia Estadual. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Tal ajuste decorre do que está previsto no art. 45, §1º, da Constituição Federal, que define a forma como deve ser feita a distribuição, bem como o

---

<sup>1</sup> O Tribunal, por maioria, deferiu o pedido, nos termos do voto da Relatora. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia (presidente). Votaram com a Relatora a Ministra Laurita Vaz e os Ministros Henrique Neves da Silva, Luciana Lóssio e Dias Toffoli

<sup>2</sup> Publicada no Diário de Justiça Eletrônico – TSE de 27/05/2013. Acessível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/diario-da-justica-eletronico-1>>.

<sup>3</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;”



instrumento legislativo necessário – a lei complementar. Nota-se que o texto é claro sobre esses pontos:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, **pelo sistema proporcional**, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

“§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, **será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população**, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.” (grifei)

O pedido foi também fundamentado na Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, que regulamenta o disposto constitucional acima transcrito, dispondo que a atualização demográfica brasileira, no ano anterior às eleições, seria remetida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tal Instituto realizou seu último censo demográfico em 2010, após um período de 10 anos. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Assim sendo, a Assembleia Legislativa do Amazonas requereu que o número de deputados federais do Estado deveria passar dos atuais 8 (oito) para 9 (nove) representantes na Câmara dos Deputados, conforme dados apurados no referido censo 2010. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

No que tange aos cálculos referentes ao número de representantes por ente federado, o Art. 1º, p. único, da Lei Complementar nº 78<sup>4</sup>, não especifica o TSE como sendo o responsável pelos cálculos, mas determina que o referido órgão encaminhe o quantitativo de deputados federais aos TRE's após a sua realização.

A eminente relatora, Ministra Nancy Andrighi, após parecer favorável da Procuradoria, e ouvidos a sociedade civil e partidos políticos, entendeu ser favorável

---

<sup>4</sup> “Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único: Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.”

à atualização da atual tabela disposta na Instrução-TSE nº 338/2010, que fornece o número de representantes por unidade da federação. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Inicialmente, em seu voto, a Ministra citou o dispositivo legal que prevê a atualização do número de deputados federais, como sendo o constante do art. 45, §1º, da CF/88, bem como aduziu à competência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, em conformidade com o art. 1º, p. único da lei complementar 78/93, para a elaboração dos cálculos pertinentes e repasse do número de cadeiras por Estado aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Para complementar o disposto acima, citou-se o art. 4º, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que assim dispõe:

“Art. 4º. O mandato do atual Presidente da República terminará em 15 de março de 1990.

§ 1º - A primeira eleição para Presidente da República após a promulgação da Constituição será realizada no dia 15 de novembro de 1989, não se lhe aplicando o disposto no art. 16 da Constituição.

**§ 2º - É assegurada a irredutibilidade da atual representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados.”** (grifei)

A questão jurídica inicial colocada pela Ministra é se o art. 45, §1º, da CF/88, autoriza a redução do atual quadro de representação, tendo em vista que o art. 4º, §2º, da ADCT dispõe de maneira a não permitir redução na atual representação. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

A nobre relatora Ministra Nancy Andrighi manifestou que a natureza jurídica das normas contidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT indica seu caráter transitório, portanto, a aplicação se dá de forma isolada e em casos especiais. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

A nobre Relatora ressaltou o caráter permanente e de aplicação geral das disposições contidas ao longo do texto da Constituição Federal, em detrimento ao disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Por isso, segundo a Ministra, uma norma de caráter transitório não poderia limitar os ajustes determinados por outra norma de aplicação geral e permanente. Segundo seu entendimento a aplicação do art. 45, da CF/88 deve ser privilegiada, garantindo-se a redistribuição do quantitativo de deputados federais, em detrimento do disposto no art. 4º, §2º, da ADCT, que seria norma de caráter específico e transitório. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Um outro fato interessante de se destacar é que TSE editou anteriormente as Resoluções nº 23.220, de 2010, Rel. Min. Arnaldo Versani, bem como a Resolução nº 22.144, de 2006, Rel. Min. Caputo Bastos, que definiram o número de deputados federais por unidade da Federação para as eleições de 2010 e 2006, respectivamente.

Em ambas Resoluções supracitadas, a fundamentação se baseou no art. 4º, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que garante a irredutibilidade na atual representação dos Estados, para não alterar o número de representantes por Estado na Câmara dos Deputados. Portanto, o caráter de transitoriedade da norma contida no ADCT não foi levado em conta na atual decisão.

Apesar de respeitosa a decisão da corte, não foi levado em conta pela relatora o instrumento legislativo requerido no art. 45 da Constituição Federal, e como o Tribunal poderia estar atuando em sede de processo administrativo diante de uma questão de tamanha importância para o país.

O que se nota, e o que se pretende demonstrar, é o distanciamento cada vez maior da participação popular em decisões que interessam prioritariamente ao povo, o que reflete uma grande falta de legitimidade de tais decisões.

A falta de mecanismos eficazes de participação popular em deliberações que dizem respeito a uma grande quantidade de pessoas, bem como a dificuldade de acesso às discussões para as pessoas mais carentes, faz com que decisões desse tipo colaborem para o descrédito apontado na pesquisa do IBOPE.

### **1.3.1- A JUDICIALIZAÇÃO NO PROCESSO DE DISTRIBUIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR**

Neste tópico e nos seguintes será tratada a questão da interferência do Poder Judiciário em matéria política, e a sistemática utilizada no processo que decidiu pela redistribuição parlamentar para as eleições de 2014. O que se pretende demonstrar é como uma questão de natureza constitucional é tratada de forma ordinária, em poder não competente para tal finalidade.

Durante o curso processual da Petição nº 95457, no Tribunal Superior Eleitoral – TSE, houve a realização de uma audiência pública, visando receber sugestões da população e dos partidos políticos. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Durante os trabalhos da referida audiência, algumas propostas acerca da distribuição do número de parlamentares por Estado foram apresentadas. Dentre as propostas apreciadas pela Ministra relatora, uma era oriunda de um cidadão comum, outra era originada da Assessoria Especial da Presidência do TSE (ASESP). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

A proposta aprovada, que derivou de um critério da própria Ministra relatora com a ajuda de outro Ministro, resultou da correção das imperfeições apontadas nas propostas anteriores com algumas adaptações baseadas no Código Eleitoral. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Segunda a Ministra Nancy Andrighi, a proposta aprovada em seu voto se baseou no sentido teleológico dos princípios constitucionais, especialmente no que concerne à proporcionalidade entre a população de cada Estado e o respectivo número de cadeiras por deputados por cada unidade da federação, na forma do disposto no art. 45, da Constituição Federal de 1988, e o art. 1º da Lei Complementar nº 78. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

As premissas que fundamentaram a definição do critério se basearam, por analogia, na legislação eleitoral acerca dos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário dispostos nos artigos 106 e 109 da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral). (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Os cálculos foram divididos em duas etapas. A primeira delas se fundamenta no art. 106 do Código Eleitoral, que traz a forma de se obter o quociente eleitoral, e diz:

*“Art. 106 - Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)*

Procedendo-se adiante na proposta aprovada, calculou-se inicialmente o Quociente Populacional Nacional (QPN) mediante a divisão da população do País, apurada no Censo 2010, pelo número de cadeiras de deputados federais, de forma que:

$$\text{QPN} = \text{população do País} / \text{total de cadeiras na Câmara dos Deputados}$$

A população do País apurada no Censo 2010 foi de 190.755.799 habitantes. Dessa forma substituindo-se os valores na fórmula, tem-se:

$$\text{QPN} = \frac{190.755.799}{513} = 371.843,66$$

Em seguida divide-se a população de cada unidade da federação pelo Quociente Populacional Nacional (QPN), desprezada a fração. Dessa forma obtém-se o Quociente Populacional Estadual (QPE), expresso na seguinte fórmula:

$$\text{QPE} = \frac{\text{população do Estado}}{\text{QPN}} = \frac{\text{população do Estado}}{371.843,66}$$

Após realizar o cálculo acima para cada Estado, arredonda-se para 8 (oito) o QPE dos Estados cujos índices foram inferiores a esse valor, em atendimento ao art. 45, §1º, da CF/88, bem como se ajusta o QPE de São Paulo para 70, por ser o mais populoso, em atendimento ao mesmo dispositivo legal. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Como exemplo, a Ministra Nancy Andrighi utilizou o caso do Estado da Bahia, que possuía população de 14.016.906 no Censo 2010 realizado pelo IBGE. Assim sendo, o total de deputados daquele Estado ficaria da seguinte maneira:

$$1^{\circ} - \text{QPN} = \frac{190.755.799}{513} = 371.843,66$$

$$2^{\circ} - \text{QPE} = \frac{14.016.906}{371.843,66} = 37,69 \text{ (despreza a fração)}$$

**Total inicial = 37 cadeiras**

O Estado do Amazonas possuía uma população de 3.483.985 habitantes, considerando-se o Censo de 2010. Nesse caso, considerando-se o QPN descrito no cálculo anterior, obtém-se o valor de 9,36. Desconsiderando-se a fração, restariam 9 cadeiras ao Estado requerente, e não 10, como na leitura do requerimento pela Ministra Nancy Andrighi.

Após a realização dos cálculos com todas as unidades da federação, tem-se o preenchimento de 496 cadeiras das 513 estabelecidas na legislação, restando ainda ocupar mais 17 lugares.

A segunda fase do cálculo tem a função de dar destinação às vagas remanescentes decorrentes dos cálculos da primeira fase, em analogia ao art. 109 do Código Eleitoral<sup>5</sup>. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Inicialmente se exclui os Estados com Quociente Populacional Estadual - QPE máximo e mínimo (QPE = 70 e 8). Com isso restam somente 18 (dezoito)

---

<sup>5</sup>“Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.”

unidades disputando as 17 (dezessete) vagas remanescentes. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

O artigo 109 do Código Eleitoral traz o critério da melhor média, e a operação matemática deve ser realizada para cada ente federado na distribuição de cada vaga. Assim buscam-se os maiores quocientes estaduais, aqueles que irão garantir mais uma vaga nas eleições proporcionais. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

A fórmula a seguir, no entendimento na Ministra Nancy Andrighi, expressa a forma de proceder na segunda fase com cada Estado. O cálculo deve ser repetido sempre que um Estado é contemplado com mais uma cadeira. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

$$\text{Melhor média} = \frac{\text{população do Estado}}{\text{Nº de vagas obtidas na 1ª fase} + 1}$$

Dessa forma ocorre um ajuste no número de cadeiras por Estado até se atingir o máximo de 513 representantes na Câmara dos Deputados, obtidas vaga a vaga. O total de 513 deputados não foi atingido na forma dos cálculos apresentados nas propostas anteriores, o que gerou a desclassificação de ambas pela Ministra relatora no curso da Petição nº 95457. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Definida a fórmula de cálculo do número de cadeiras parlamentares, passou-se à sua aplicação. Após os resultados obtidos, verificou-se que perderam lugares os Estados de Alagoas, Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, enquanto que ganharam mais cadeiras os Estados do Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará e Santa Catarina. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Verifica-se inicialmente que houve um grande esforço da Ministra relatora em atender os pressupostos constitucionais relativos à redistribuição parlamentar. Mesmo assim a judicialização de processos estritamente políticos podem ter consequências indesejáveis.

Um dos problemas graves apontados pela doutrina como consequência da judicialização da política no Brasil se refere justamente ao controle concreto e

difuso da constitucionalidade das leis. Uma vez que a Constituição Federal ampliou a legitimidade ativa para propositura da ação direta de constitucionalidade. Essa amplitude ensejou uma quantidade elevada de ações diretas de inconstitucionalidade, o que força a Suprema Corte a apreciar inúmeros assuntos de ordem político-institucional. (SILVA, 2004, p. 134-139)

A competência para realizar a distribuição parlamentar, que envolve tantos interesses, tantos grupos de pressão, bem como diz respeito a uma enorme parcela da população não deveria estar a cargo do Poder Judiciário. Parece ser essa uma tarefa um pouco estranha ao contexto habitual de um magistrado, talvez inconveniente.

É que não cabe ao Poder Judiciário criar direitos e obrigações, em clara tentativa de inovar na ordem jurídica, insurgindo-se através da norma abstrata. Sobre esse assunto ensina Barroso (2005, p. 317) que:

**“[...] como regra geral, não compete ao Judiciário criar a norma abstrata a aplicar ou formular a obrigação específica que ele próprio, no momento seguinte, exigirá de uma das partes.[...] estaria violando a cláusula de separação dos Poderes e produzindo uma concentração de competência não admitida pela Consituição.**

Em suma: não é possível ao Judiciário, a pretexto de prestar jurisdição, criar normas jurídicas, veiculando escolhas que cabem aos poderes democraticamente eleitos.” (grifei)

O Congresso Nacional é órgão legitimado pela Constituição Federal para proceder aos cálculos em instrumento legislativo próprio, conforme se verificará nos próximos tópicos. Naquele órgão, tantos grupos de pressão, bem como os interessados em geral, estariam atuando em um debate amplo. No tópico seguinte veremos essa questão ainda com mais detalhes.

#### **1.4 – A COMPETÊNCIA PARA A DISTRIBUIÇÃO PARLAMENTAR**

Mesmo deferida a Petição nº 95457, o que vale destacar são alguns aspectos importantes relacionados à competência do referido Tribunal nas questões relacionadas ao processo supra, bem como outras situações relevantes abordadas nos votos dos eminentes Ministros.



Apesar de não haver logrado êxito, a tese abordada no voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio é digna de destaque porque mostra claramente qual interpretação quis o legislador na definição do número de cadeiras parlamentares por unidade da federação. Inicialmente o nobre Ministro destacou que:

“A República [...] está assentada em três Poderes, harmônicos e independentes. **A Carta da República delimita o campo de atuação de cada Poder, e o faz em bom vernáculo**, em bom Português, não se podendo cogitar, a partir do ato de vontade, que é o ato de interpretar, de um entrelaçamento [...] estamos a adentrar numa seara que, em relação ao qual, não temos autorização Constitucional.[...] vejo diariamente reclamarem da judicialização da Política, e aqui teríamos a política institucional representativa das unidades da Federação. **Esse aponta cometendo-se injustiça que acabamos nós julgadores, simplesmente julgadores, por adentrar campo a cargo do Congresso Nacional.**” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013) (grifei)

Segundo o Ministro Marco Aurélio, o preceito contido na CF/88, em seu art. 45, §1º, é claro ao determinar que o número de Deputados deva ser estabelecido por Lei Complementar, aprovada por maioria absoluta dos integrantes de cada Casa Legislativa, e não por Resolução do TSE votada por sete Ministros.

Ainda tentando delimitar a competência do referido Tribunal, indagou o Ministro Marco Aurélio: “Será que temos esse Poder? Se temos eu não imaginava”. E complementa, no sentido de ressaltar o instrumento legislativo próprio que:

**“A adequação prevista no §1º do art. 45 há de ser feita por quem de direito, por quem tem a competência para normatizar, e tem a competência para normatizar considerado o instrumento, que é a Lei Complementar, Lei complementar à Carta da República.** O direito é ciência, e como tal possui princípios institutos, vocábulos e expressões com sentido próprio. Não é dada àquele que opera o Direito a manipulação de nomenclaturas. **A exigência de lei no sentido material ou formal não pode se substituir a uma Resolução em certo processo administrativo**”. (voto do Min. Marco Aurélio no processo nº 95457 – TSE, 2013, (grifei)

Segundo o Min. Marco Aurélio, com a edição da Lei Complementar nº 78/93, que fixa o número de parlamentares na Câmara dos Deputados, o TSE “passou a deter” a competência para o cálculo da fixação das bancadas para os Estados. No entanto, ao contrário do atualmente praticado, e no seu entender:

**“[...] no ápice da pirâmide das normas jurídicas, tem-se a Constituição Federal, e a Constituição Federal não versa a possibilidade de substituir-se à Lei Complementar mencionada no art. 45, §1º, da Constituição Federal; substituir-se a essa Lei Complementar por uma simples Resolução, assentada é certo em cálculos aritméticos do TSE.** Para mim a Lei Complementar [LC 78/93] é escancaradamente conflitante com a Carta da República, por que o que quer a Carta da República é que o Congresso, no ano anterior às eleições, mediante esse instrumento, que já é um instrumento excepcional - a Lei Complementar -, fixe o número de cadeiras. Ou então, entender-se [...] que nessa referência está embutida a possibilidade de delegação, delegação incompatível com os novos ares Constitucionais, com a Carta de 1988.” (Min. Marco Aurélio no processo nº 95457 – TSE, 2013) (grifei)

Mesmo contrariamente a esse entendimento, o Congresso Nacional resolveu delegar ao TSE ato que depende, para sua valia, de observância de formalidade essencial, ou seja, o ato deverá ser formalizado mediante Lei Complementar.

Portanto, do ponto de vista Constitucional, não cabe ao TSE determinar o número de representantes para a Câmara dos Deputados, pois visivelmente assim não quis o legislador.

A partir do entendimento de que a Resolução editada pelo TSE é inconstitucional, por que não atende aos requisitos formais que a Constituição exige – que é o da Lei Complementar -, o Ministro Marco Aurélio, mesmo atuando no campo administrativo, votou contrariamente à matéria, em favor da Constituição Federal. Argumentou, ainda, que a Lei Complementar nº 78 merece a pecha da inconstitucionalidade<sup>6</sup>, pois opera delegação incompatível com a Carta de 1988. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Corroborando o entendimento de que o Magistrado, mesmo atuando em sede de processo administrativo, deve atuar sempre recusando leis que sejam contrárias à Constituição Federal, o nobre Professor Luís Roberto Barroso (2004) ensina que:

---

<sup>6</sup> No entanto a maioria dos Ministros entendeu que, atuando dentro de um processo administrativo, eles não estariam atuando como Magistrados, o que os faz presumir a constitucionalidade da lei até que ela seja questionada perante o Supremo Tribunal Federal. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

“No Brasil, o controle difuso vem desde a primeira Constituição republicana, e subsiste até hoje sem maiores alterações. **Do juiz estadual recém-concursado até o Presidente do Supremo Tribunal Federal, todos os órgãos judiciários têm o dever de recusar aplicação às leis incompatíveis com a Constituição.**” (grifei)

Ademais, o papel do Poder Judiciário corresponde tipicamente à função jurisdicional ligada à aplicação contenciosa do Direito, na solução de uma lide, e no âmbito de um processo. No curso da referida Petição sequer se formou a relação processual Juiz, autor e réu.

O Ministro Luis Roberto Barroso (2005, p. 317), em brilhante exposição acerca dos limites de atuação e criação do Direito pelo Juiz, ensina que:

“[...] o juiz é também, em certa medida, um criador do Direito. Isso não significa, por evidente, que o Judiciário possa ou deva transformar-se no principal criador do Direito no Estado contemporâneo ou que lhe caiba inovar livremente na ordem jurídica. A definição do espaço próprio do Judiciário é dada pelo exame sistemático do texto constitucional, **e há ao menos três elementos constitucionais relevantes a considerar: a separação dos poderes, a isonomia e a segurança jurídica.**”(grifei)

Percebe-se inicialmente que há uma afronta à separação dos poderes constitucionais, pois se trata de uma questão estritamente política, além de inovadora do Direito.

Ainda, considerando os elementos destacados acima, percebe-se que, a partir dos elementos da referida decisão administrativa, e passível de recurso por Tribunal Superior, que não há segurança jurídica aos entes estaduais envolvidos, pois essa decisão pode ser modificada tanto pelo Judiciário, quanto pelo Congresso Nacional<sup>7</sup>.

A decisão do TSE na Petição nº 95.457 foi acompanhada da edição de uma Resolução (Anexo 1) que determina a quantidade de representantes por Estado. Essa Resolução, por ser instrumento jurídico não competente para tratar da

---

<sup>7</sup> Sobre essa questão, já tramita no Congresso Nacional o projeto de Decreto Legislativo 424/2013, com o intuito de sustar os efeitos da Resolução-TSE 23.389.

matéria, se reveste de clara inconstitucionalidade formal. Essas questões serão tratadas individualmente a seguir.

#### **1.4.1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE CONTIDA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 78/1993**

Diante do fundamento da inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 78<sup>8</sup>, levantada pelo Ministro Marco Aurélio<sup>9</sup> em seu voto no julgamento da Petição nº 95.457 – TSE, cabe aqui uma análise mais profunda sobre a questão suscitada. O intuito é verificar a clara incompatibilidade da lei complementar nº 78/1993 com o texto Constitucional e o descompasso com os princípios norteadores da representação política.

No trâmite processual da Petição supracitada não existiu a possibilidade de questionamento pelos Ministros, no ato de julgamento em Plenário, das questões prejudiciais, onde poderia ser suscitada a inconstitucionalidade da lei. Após o voto do Ministro relator, os demais Ministros estão limitados a deferir ou não a Petição, fundamentando seu voto.

O art. 68, da Carta Magna, é claro ao dizer que a matéria reservada à lei complementar não pode ser delegada. Ainda que fosse possível a delegação, ela deve ser feita ao Presidente da República, mediante autorização do Congresso

---

<sup>8</sup>“ **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

**Parágrafo único.** Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

**Art. 2º** Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

**Parágrafo único.** Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

**Art. 3º** O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

**Art. 4º** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 5º** Revogam-se as disposições em contrário.” (grifei)

<sup>9</sup> O nobre Ministro ressaltou, ainda, que o fato do Pleno do TSE estar atuando em sede de processo administrativo não jurisdicional, não foi oportunizada a possibilidade de suscitar, como questão prejudicial, a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 78/93, mas que essa lei provavelmente será questionada perante o Supremo Tribunal Federal por outro meio. No entanto, pelo compromisso que prestou como Magistrado de cumprir a Constituição Federal, a partir do momento de sua posse, seu voto foi, nas suas palavras, “pela Constituição”, respeitando-se a determinação constitucional de elaboração de instrumento jurídico próprio, qual seja, a lei complementar.

Nacional, seguindo o modelo da lei delegada. Abaixo segue o artigo transcrito *in verbis*, que remete ao explicado anteriormente:

“Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.  
 § 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, **a matéria reservada à lei complementar**, nem a legislação sobre:  
 I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;  
 II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;  
 III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.”  
 (grifei)

Segundo Luis Roberto Barroso (2004), a Constituição já disciplina a maneira de produção das leis e demais espécies normativas primárias<sup>10</sup>, e ainda define as competências e procedimentos de elaboração e o conteúdo da norma.

Ainda com relação ao art. 68, da CF/88, o legislador introduz a possibilidade de delegar a elaboração de lei, desde que respeitados determinados limites. O referido artigo não diz, em momento algum, em delegação de matéria reservada à lei complementar, esta, por si só, indelegável, nos termos do §1º, do art. 68, ao Poder Judiciário. Somente ao Presidente da República, mediante solicitação ao Congresso Nacional, cabe a delegação de lei, e esta não será complementar.

Ora, o §1º, do art. 45, da CF/88, é claro ao condicionar o ajuste do número de representantes por unidade da Federação à elaboração de lei complementar, e no ano anterior às eleições. No entanto, nota-se que, pela redação do §1º, do art. 68 do mesmo diploma, a matéria de lei complementar é indelegável.

O legislador elevou o status da norma que define o número de representantes por unidade da Federação à lei complementar, que pressupõe um

---

<sup>10</sup> Ainda segundo BARROSO (2004), “[...] atos normativos primários são aqueles que, como a lei, têm aptidão para inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações. As espécies normativas primárias contempladas pela Constituição brasileira constam do elenco do art. 59 e compreendem: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções.”

debate com representantes de todos os entes federados no Parlamento, com quórum qualificado.

O Poder Legislativo é, por essência, aquele que deve representar a “vontade geral”, pois, o tema “Representação Política” é de interesse geral da sociedade, como descrito anteriormente neste trabalho. A consequência inevitável é o descrédito de um sistema eleitoral que precisa ser aperfeiçoado.

Uma matéria de tal importância, como é a que envolve a representação dos Estados, deve ser discutida por um corpo amplo, que atue como articulador de pressões políticas e sociais num amplo debate. Isso se faz de forma mais natural no Congresso Nacional, onde a discussão envolve os atuais 513 representantes, ou mesmo em grandes fóruns públicos de discussão e deliberação.

Por isso o legislador constituinte assim determinou que a distribuição do número de cadeiras na Câmara deva ser realizada por Lei Complementar que, por terem suas matérias indelegáveis, devem ser necessariamente aprovadas pelo Congresso Nacional.

O conteúdo da Lei complementar nº 78/1993 representou verdadeira judicialização de um processo de índole política, que deveria ser tratada pelo Poder Legislativo, onde essas questões são debatidas amplamente entre os interessados.

Como consequência do explicado nesse tópico, fica evidenciado que o instrumento legislativo utilizado pelo TSE, ou seja, uma Resolução, não é o requerido pelo texto Constitucional. A seguir veremos mais motivos.

#### **1.4.2 - DA INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO DO TSE**

A Resolução utilizada pelo TSE, como instrumento jurídico para proceder às mudanças no quantitativo de deputados federais, não se mostra compatível com o exigido no texto Constitucional. As razões serão expostas a seguir para verificar o desvio de competência que existe naquele Tribunal.

A Resolução aprovada em decorrência do deferimento do pedido na Petição nº 95.457 – TSE (Anexo 1), sendo requerente o Estado do Amazonas,

alterou a atual divisão no número de deputados federais por Estado da Federação. Isso claramente constituiu uma situação nova, alterando outra já pré-constituída. Alguns Estados perderam representantes, enquanto outros aumentaram sua representação na Câmara dos Deputados.

A medida altera a representação de 10 Estados<sup>11</sup>, alguns beneficiados com mais cadeiras, outros perdendo vagas no Parlamento. No entanto ela não altera a representação atual, ou seja, a eleita para a legislatura de 2011/2015. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2013)

Para mostrar a força da norma que produz um direito novo, é salutar a lição de José Roberto Barroso (2004, p.25), que ensina que:

“[...] atos normativos primários são aqueles que, como a lei, têm aptidão para inovar na ordem jurídica, criando direitos e obrigações. As espécies normativas primárias contempladas pela Constituição brasileira constam do elenco do art. 59<sup>12</sup>[...]”

Isso demonstra que, para inovar na ordem jurídica, a Constituição exige instrumentos legais específicos, que constam em rol taxativo do art. 59, da Constituição federal, sob o risco de não atender ao requisito formal, de forma a incorrer em uma das formas de inconstitucionalidade possíveis: a formal.

Com o intuito de demonstrar o que a doutrina entende com relação à inconstitucionalidade formal, é clara a lição de Barroso (2004, p. 25-26):

“A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade *orgânica*, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato.[...] De

<sup>11</sup>Perderam cadeiras os Estados de Alagoas, Espírito Santo, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Ganharam mais cadeiras os Estados do Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Pará e Santa Catarina.

<sup>12</sup>“Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.”

outra parte, haverá inconstitucionalidade *formal propriamente dita* se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio.”

Ainda segundo Barroso (2004, p. 25):

“Ocorrerá inconstitucionalidade *formal* quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico.”

Portanto, nota-se que a forma requerida pela Constituição Federal, em seu art. 45, §1º, não foi respeitada nem no quesito forma, nem no orgânico. Realmente chama a atenção um instrumento jurídico Resolução do TSE definir matéria que a Constituição atribuiu à Lei Complementar.

A escolha foi realizada e adaptada após verificar que as propostas apresentadas em audiência pública não atenderam aos pressupostos constitucionais de distribuição proporcional à população.

Ainda que a nobre Ministra tenha envidado esforços para atender aos princípios constitucionais da distribuição do número de deputados proporcional à população do respectivo Estado, a definição de tal critério se trata de matéria eleitoral.

Com relação à competência especificada na Constituição Federal para matérias eleitorais, destaca-se inicialmente o art. 22 da Constituição Federal que, transcrito *in verbis* assevera:

**“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

I - direito civil, comercial, penal, processual, **eleitoral**, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;  
...(omissis)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”(grifei)

Como se pode observar, a competência para legislar sobre direito eleitoral é privativa da União, podendo os Estados ser autorizados a legislar somente sobre



questões específicas da matéria, desde que haja autorização. Não há referência, mais uma vez, ao Poder Judiciário para elaboração de lei nesse sentido.

É necessário aqui fazer referência a Mendes (2011, p.851) que, aludindo às matérias contidas no art. 22, da Constituição Federal, assevera que “os assuntos mais relevantes e de interesse como à vida social no País nos seus vários rincões estão enumerados no catálogo do art. 22 da CF”.

Ainda a esse respeito, cabe aqui destacar o ensinamento de Mendes (2011, p.1070), a respeito dos vícios formais, onde assevera que:

“Os vícios formais traduzem defeitos de formação do ato normativo, pela inobservância de princípios de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.”

Isso reforça o argumento de que não é possível delegar ao Poder Judiciário a competência de promover a divisão do número de deputados federais nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo menos nos moldes da atual Constituição.

É necessária a edição de ato normativo específico que só o Congresso pode editar – Lei Complementar-, e o Congresso Nacional não poderia delegar a competência para quem não tem poderes para aprovar uma norma exigida pela Carta Magna.

Esse exemplo demonstra como uma questão tão importante, e que representa, em seu íntimo, a grandeza da vontade geral e dos ideais republicanos, vem sendo tratada - diante de um Plenário praticamente vazio e longe dos princípios que regem a representação política.

Com base nisso, serão tratados a seguir os reflexos da falta de legitimidade das decisões políticas, bem como os acontecimentos que supostamente evidenciam tal problema.

## **1.5 – REFLEXOS DA CRISE DE LEGITIMIDADE: AS MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013**

Os protestos de 2013, ocorridos no Brasil, tiveram como consequência imediata diversas manifestações populares ocorridas por todo o território nacional. Elas foram marcadas principalmente pelos descontentamentos da população com medidas adotadas pelos governantes, o que sinaliza para um problema de legitimidade de tais decisões.

Primeiramente as manifestações surgiram para contestar os aumentos das tarifas no transporte público, em diversas cidades como Manaus, Vitória, Fortaleza, Natal, Salvador, Recife, Maceió, Belo Horizonte, Brasília, Goiânia, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro. Elas ganharam mais apoio após a forte repressão policial, levando grande parte das pessoas a apoiar as mobilizações. (UOL, 2014)

Atos parecidos começaram a se espalhar rapidamente em diversas cidades do Brasil e do mundo em solidariedade aos protestos, passando a abranger uma ampla variedade de temas, como os gastos públicos em grandes eventos esportivos, a má qualidade dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral. Os protestos repercutiram de forma acentuada no Brasil e no exterior. (UOL, 2014)

As manifestações ocorridas em todo o Brasil a partir de junho de 2013 trouxeram uma nova roupagem a esse tipo de movimento no país. O que se nota empiricamente é que há inserido nelas não só um conteúdo político, mas também uma relação com direitos, pois buscam o reconhecimento e a ampliação deles.

A intensidade das passeatas e manifestações, que atraiu fortes olhares da mídia nacional e internacional, também nos informa que existe uma falha dos governantes em absorver o conteúdo popular e seus anseios, o que revela sim uma falta de legitimidade na representação acordada no momento do voto.

No sentido de entender melhor e poder determinar a dinâmica e a motivação dos movimentos populares da atualidade, vale emprestar a lição de ALVES (2013, p. 9):

“Diferentemente da forma como se apresentavam no século XIX, por meio das revoltas operárias e mobilizações através dos primeiros sindicatos emergentes, no estágio atual da civilização, no chamado mundo globalizado, os movimentos sociais apresentam configurações e dinâmicas próprias, muitas vezes permeados por características que podem ser encontradas em diversas teorias sociais e políticas.[...]torna-se necessário, para analisar a existência e o funcionamento desses movimentos em solo brasileiro e suas relações com o direito e o Estado, ter-se uma mínima compreensão histórica[...].”

E segue o nobre autor, interpretando o pensamento de Habermas, asseverando que os movimentos sociais do século XXI se movem pela detecção dos antagonismos que a vida apresenta, trazendo novos significados, e apresentando novas maneiras a essa realidade através da ação social. Isso faz colocar em xeque “a validade dos padrões existentes no mundo da vida”. (ALVES, 2013, p. 9)

Observa-se, portanto, que o esforço dessas manifestações está direcionado a um conflito, que o movimento traz através de uma dinâmica interna própria, que busca, ao final, a emancipação de determinada situação, em geral opressiva de seus direitos.

É nesse contexto que se busca repensar o modelo adotado para se chegar a decisões políticas mais justas socialmente, aumentando assim a sua legitimidade e, conseqüentemente, o fortalecimento da democracia deliberativa. Ainda, absorver as demandas sociais através de instrumentos idôneos e justos, e envolver cidadãos comuns na resolução dessas demandas.

Para isso será analisado no capítulo seguinte as novas tendências na participação direta, que buscam inserir um conteúdo de legitimidade às decisões políticas através da ação popular.

## CAPÍTULO 2 – NOVAS TENDÊNCIAS NA PARTICIPAÇÃO DIRETA

### 2.1 – RESGATANDO O SENTIDO DA REPRESENTAÇÃO

Inicialmente o que se pretende demonstrar são as novas tendências democráticas que procuram reduzir o chamado déficit democrático, tornando as decisões políticas mais próximas dos anseios dos cidadãos.

A corrente participacionista defende uma atuação maior, dentro da esfera civil do mundo político, dos cidadãos no exercício dos mandatos dos representantes eleitos. Dessa forma, enfatiza-se a participação da sociedade em determinados formatos que proporcionem a busca da “razão pública”. (FARIA, 2012, p.32)

Segundo Luis Felipe Miguel (2003), “a recuperação dos mecanismos representativos depende de uma maior compreensão do sentido da própria representação”. Isso ressalta a importância de compreender bem o fenômeno da representação política em sua fundamentação teórica.

Se buscarmos um sentido - o semântico -, da palavra representação, podemos compreender um pouco mais o fenômeno. Na busca de conceituar a palavra, Pitkin (2006) explica que:

“O conceito de representação é um caso intuitivo porque seu significado é altamente complexo e, desde muito cedo na história dessa família de palavras, tem sido altamente abstrato. É, assim, um corretivo útil para nossas fantasias sobre exploradores e químicos. **A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano.**” (grifei)

Destarte a intenção de compreender de forma abrangente o fenômeno da representação política busca em sua carga semântica os elementos necessários à sua compreensão. Assim, o ser humano deve ser compreendido nessa relação na complexidade de um contexto cultural e político.

A tarefa de definir representação não é das mais fáceis. No entendimento de Lima (2010, p.23), “[...] teoricamente a representação tomada em geral seria a decisão de algo por quem não está presente literalmente ou de fato.”

Para entender melhor o fenômeno, podemos distinguir três dimensões da representação política. A primeira delas é o poder como centro da unidade<sup>13</sup>, ele representa a totalidade do corpo político. Segundo, é levada em conta a dimensão da diversidade de opiniões políticas, fonte de desenvolvimento político do Estado. (GUSSI, 2009)

A representação é, pois, um fenômeno complexo, humano e cultural, que se verifica na maioria dos Estados modernos. As pessoas precisam ser ouvidas em suas necessidades, e devem ser entendidas em sua complexidade de relações sociais.

Isso tudo deve ser traduzido em políticas públicas sociais pelos representantes eleitos de forma a garantir mais oportunidades para os seus representados. O ajuste realizado pelo TSE, descrito em tópicos anteriores, se reveste de grandiosa importância intrínseca, pois indiretamente se traduz em maiores oportunidades aos cidadãos envolvidos.

Finalmente, o poder precisa se concretizar nas esferas da vida política, escolhendo, dentre as opiniões políticas, qual será incluída como plano governamental. Assim valores, opiniões e objetivos representam tais dimensões, que devem se relacionar com o corpo político.

A forma como essa pluralidade de opiniões pode ser representada será descrita a seguir, com o intuito de verificar os elementos envolvidos na representação do todo coletivo.

## **2.2 – REPRESENTANDO A PLURALIDADE**

Os desafios da representação política passam por definições que se referem ao conteúdo da substância representada, de forma que é importante entendê-la bem. Esse assunto será tratado a seguir e reflete a complexidade da sociedade atual e seus desafios.

---

<sup>13</sup> A unidade é a soma da pluralidade de opiniões que existem e diverge a sociedade. No entanto tal situação não representa o caos, pois se pode extrair uma unidade de pensamento do todo (GUSSI, 2009).

O Estado somente passa a existir porque existe uma unidade do corpo político, uma diversidade que se harmoniza quando se extrai de seu centro uma transcendência que lhe expressa. (GUSSI, 2009)

A representação pode ser tomada em outro sentido, que é o da representação da pluralidade de ideias que convivem dentro de uma sociedade política. Essa é a representação em sentido estrito. Sua unidade pressupõe a diversidade interna, e esta deve ser representada. Esse é o cenário das modernas democracias, uma convivência com ideais diferentes. (GUSSI, 2009)

A liberdade que é oferecida nas democracias atuais permite uma esfera de atuação ampla da sociedade, uma diversidade convivendo com diferenças harmonizadas. Caso não fosse assim, poderíamos estar diante de um regime totalitário, onde haveria uma planificação de ideias de acordo com o regime. (GUSSI, 2009)

Muitas vezes a urgência na tomada de medidas pelo Governo impede a obtenção da unidade nas discussões do Parlamento, de forma que se torna mais interessante uma planificação dos interesses do que agregar na decisão o consenso da pluralidade.

O compromisso assumido pelo representante é pelo bem comum, representado pela unidade das divergências dentro de uma pluralidade. Isso representa uma parte importante da essência da representação e demonstra a grandeza das questões a ela relacionadas.

Dessa forma, a representação política não pode ser compreendida em sentido único, não é, pois, um conceito unívoco. A partir dessa afirmação, identifica-se um sentido básico da representação, que diz respeito ao ôntico e histórico – à unidade -, é a representação-imputação. (GUSSI, 2009).

A característica primordial da democracia moderna, e que teve seus primórdios já na Idade Média, é a representação como sendo uma expressão da pluralidade de opiniões. No entanto, ao contrário daquele tempo, a representação moderna exige atuação do corpo político junto ao Poder, no sentido de fazer

acontecer seus interesses. Esse é o sentido estrito da representação, que reconhece que o corpo político tem expressão no Governo. (GUSSI, 2009)

A atividade política, na visão de Rousseau, é para o Estado sua atividade mais importante. Por isso, não poderia ser delegada. O mestre de Genebra critica a designação de “Democracia Representativa” para aquelas democracias que aceitam a representação justificando que seria impossível adotar a forma direta. Para Rousseau a representação política é um mal necessário. (ROUSSEAU, 2007, p. 87-90)

No entanto, correntes opostas alertam para o perigo das consequências, que beiram à anarquia. Nesse sentido, alerta Gussi (2009) que:

“[...] se deve frisar que o pensamento de Rousseau, embora tentador, apresenta falhas e está ancorado em pressupostos que julgamos equivocados[...]. A principal delas, contudo, é que o resultado prático da confusão entre governantes e governados é a Anarquia. Como alerta José Pedro Galvão de Souza, “ Sob o ponto de vista da forma de Governo, uma Democracia pura seria ao anarquismo, pela total identificação do poder com a sociedade, acarretando o desaparecimento do poder””.

Observa-se, dessa forma, que a representação política não pode ser vista somente como um mal necessário, pela impossibilidade de atuação na via direta da representação. Ela atua como elemento fundamental do Estado. A Democracia direta, para alguns autores, é um mito, pois a primeira garantia de liberdade do indivíduo passa pela diferenciação entre direito público e direito civil. (GUSSI, 2009)

Assim, a representação adquire especial importância quando vista no contexto do Parlamento. É que lá se agrupam as mais diversas manifestações sociais, que devem se encerrar num consenso. Nesse sentido, GUSSI (2009) acrescenta:

“Temos ainda a representação da pluralidade do ideário político que o Parlamento, na sua gradativa evolução, institucionalizou. Nesse aspecto, a representação política adquire o perfil de expressão do corpo eleitoral: é a representação que tomamos em *sentido estrito*. É o espaço próprio para o pluralismo político que o regime democrático levou à plenitude, graças ao sufrágio universal, entre outras medidas. É também a representação no seu sentido mais sociológico e cultural.”

Ademais a representação política possui quatro elementos: representantes, representados, substância representativa, caracterizada pela vontade ou interesse, e processo representativo. Ainda, parece existir um problema em um dos elementos – a substância representativa -, que pode se substanciar ou na vontade, ou nos interesses. (GUSSI, 2009)

Quando se fundamenta na vontade, a representação leva “às intransigências da “Democracia Plebiscitária”. Ali o bem comum é interpretado como sendo a soma dos bens individuais. (GUSSI, 2009)

Por outro lado, a representação, quando se fundamenta em interesses, resulta no que se denomina “Democracia Instrumental”, onde há um esgotamento do ideal democrático, e o regime é o da negociação de interesses. Isso leva ao Poder os grupos que possuem maior experiência com a Política e souberam se organizar melhor. (GUSSI, 2009)

Esse dois pontos trazem consequências para o sistema proporcional que devem ser ponderadas, de forma que Gussi (2009) entende que

“[...] o sistema eleitoral desempenha um papel importante, já que o sistema proporcional, em virtude da sua configuração, favorece a proliferação de grupos corporativos que pretendem ascender aos postos de representação política.”

É muito importante levar em conta os elementos acima discutidos para que a verdadeira substância popular possa estar presente no Poder, na forma de sua alta complexidade e exigência de representação indireta. Assim a unidade será obtida do corpo político social, e será representada na forma do bem comum, o bem social que está acima de qualquer divergência política entre partidos e sociedade.

### **2.3 – REFORMA NO SISTEMA ELEITORAL E FUNCIONALISMO POLÍTICO: A EXPERIÊNCIA ALEMÃ**

Quando se pretende implantar reformas no sistema eleitoral, bem como a reforma política, visando dar maior representatividade aos estados-membros e à sua



população, é necessário verificar as experiências bem sucedidas ocorridas em outros países.

Por óbvio que, como citado por Hanna Pitkin (2006), “[...] a representação é um fenômeno humano, político e cultural”, portanto, certamente esta experiência irá variar de acordo com o país.

O que aconteceu na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial foi a reconstrução de um sistema político e eleitoral que culminou no estabelecimento de uma democracia representativa estável. Isso foi possível graças aos princípios eleitorais básicos que foram instituídos, às expectativas centrais e às exigências de desempenho que devem ser direcionadas a um sistema eleitoral. (HOFMEISTER, 2007)

Ainda segundo Hofmeister (2007):

“Antes de mais nada, e a partir de uma visão amplamente compartilhada na Alemanha e em outros países, os sistemas eleitorais precisam desempenhar cinco funções:

- *Representação*: todos os segmentos relevantes da sociedade deverão ser representados pelos detentores dos cargos representativos obtidos através de pleito eleitoral. Os mandatos de deputados deverão ser um reflexo dos votos depositados pelos eleitores nas urnas.
  - *Concentração*: dever-se-á reduzir o número de partidos no parlamento e fomentar a formação de maiorias parlamentares estáveis.
  - *Participação*: os eleitores deverão ter grandes chances de participação, podendo fazer sobretudo uma escolha personalizada, além da opção por um partido.
  - *Clareza*: os eleitores deverão entender o funcionamento do sistema eleitoral, ou seja, o procedimento eleitoral deverá ser transparente.
  - *Legitimidade*: o sistema eleitoral e seus resultados deverão ser aceitos por todos.
- Cada uma dessas exigências, por si só, pode ser realizada da melhor maneira possível.”

Nota-se que dificilmente uma Nação atingiria todas essas funções com plenitude. No entanto, elas servem como balizamento para definir a estrutura da norma que busque efetivar plena representação popular no Parlamento.

Consideradas as inconveniências do sistema eleitoral alemão, como por exemplo, a confusão que se cria com dois votos por eleitor nas eleições para o

Parlamento e a divisão em distritos eleitorais diferentes da divisão dos estados federados, tal sistema buscou, nas palavras de Hofmeister (2007), “[...] viabilizar e garantir democracia, governabilidade e estabilidade, o que tem conseguido há anos”.

Ainda no tocante à questão da efetividade da norma, a doutrina constitucional ressalta o princípio da interpretação efetiva, que merece consideração. Na lição de Barroso (2009, p.253):

“A ideia de efetividade, conquanto de desenvolvimento relativamente recente, traduz a mais notável preocupação do constitucionalismo nos últimos tempos. Ligada ao fenômeno da juridicização da Constituição, e ao reconhecimento e incremento de sua força normativa, a efetividade merece capítulo na interpretação constitucional. **A doutrina contemporânea refere-se à necessidade de dar preferência, nos problemas constitucionais, aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso.** [...] Tratando-se de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, os seus efeitos *típicos*”. (grifei)

A visão funcional na elaboração da norma e o princípio da interpretação efetiva formam um belo casamento. No tocante às normas relacionadas ao tema representação política, deve haver uma preocupação maior com o conteúdo intrínseco da norma no ato de sua elaboração, ou seja, aquilo que se pode extrair dela em sua plena funcionalidade quando de sua entrada em vigor.

Outros objetivos podem estar associados a tais conteúdos supracitados, como a inclusão de minorias, redução das desigualdades sociais e regionais. (CF/88, art. 3º, IV)

No Brasil, observa-se que as alterações legislativas são pontuais no que tange à representação política. Ao se pensar em reformas nas regras do sistema eleitoral, numa ampla reforma política, a questão deve ser tratada de forma mais ampla e sistêmica possível, englobando todos os fatores envolvidos.

No caso das regras eleitorais, o conteúdo da norma não pode esvair-se em mera aplicação de regras mecânicas para efetivar um candidato em determinado cargo eletivo. A norma deve buscar mais do que isso, deve trazer equilíbrio nas deliberações entre os entes federados, revelando o total espírito do princípio da igualdade, dentre outros objetivos.

Além disso, as regras eleitorais precisam estar em total acordo com o insculpido nos incisos do art. 3º da Carta Magna<sup>14</sup> mormente “erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

O que se pretende da norma no que diz respeito à representação política é a sua adequação aos fins desejados pelas pessoas. Isso se traduz em garantir oportunidades aos cidadãos de igual forma nos diferentes entes federados, independente do tamanho de sua bancada no Parlamento.

O direito deve servir como ferramenta para se atingir, por meio da edição da “norma socialmente eficaz”, a melhor forma de se chegar a objetivos que são comuns, e que procurem igualar a situação dos menos favorecidos com os de melhor condição de vida. A discussão do conteúdo da norma que trata de representação política deve estar balizada naquilo que socialmente se quer alcançar.

Dessa forma é possível equilibrar as desigualdades hoje bem acentuadas entre alguns entes federados no que diz respeito à representação para se tentar minimizar o impacto quantitativo das bancadas dos estados mais populosos

Uma das funções que deve ser necessariamente bem desempenhada num sistema eleitoral, pois condiz com um Estado Democrático bem fundamentado, é a da representação. Todos os “segmentos relevantes da sociedade” devem ter voz no Parlamento garantindo-se igualdade de oportunidades. (HOFMEISTER, 2007)

Na prática operacionalizar ações concretas para criar igualdade de oportunidades a todos indistintamente é muito difícil. No entanto não é difícil diagnosticar as demandas básicas que mais dificultam o acesso às oportunidades de forma igualitária.

O estudo aprofundado sobre o conteúdo dessa demanda deve fazer parte de um documento – a Constituição -, que representará os objetivos a serem

---

<sup>14</sup>“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

atingidos por meio da edição de normas infraconstitucionais e decisões judiciais, em consonância com a referência legal do sistema – a Lei Maior.

Sobre a importância do referido documento, vale emprestar a lição do saudoso António Castanheira Neves (1998, p. 217-218):

**“À Constituição caberia hoje definir o projeto político-social-jurídico das sociedades independentes (politicamente independentes) e o direito não seria mais do que o global sistema normativo em que esse projeto se assumiria e se haveria de realizar. [...] a Constituição definiria em termos fundamentais o [...] programa político-social que o legislador, as instâncias prescritivo-legislativas determinariam subordinadamente através da *lei*, das prescrições legislativas, e que os juízes realizariam, com fundamento imediato na lei, mas em último termo e decisivamente segundo a teleologia constitucional, nas suas decisões concretas.”** (grifei)

A partir do que foi exposto, para que a representação política represente efetivamente oportunidade de melhoria da qualidade social nos mais variados graus da sociedade, é fundamental fazer com que o sistema eleitoral funcione finalisticamente para alcançar aquilo que foi determinado pelo próprio povo, através da tradução da vontade geral para um documento escrito e aceito por todos.

No sentido de se obter algo além do que a simples representação ensina o Professor Alaôr Caffé Alves (2002) que:

**“A representação não pode ser um fim em si mesma. Ela deve ser apenas um meio para garantir a efetiva participação das instituições sociais e dos homens concretos no governo das comunidades.** Somente assim é possível assegurar, acreditamos, a força e a universalidade necessárias para contrabalançar ideológica e politicamente o imenso poder econômico privado surgido com a globalização.” (grifei)

Assim, os representantes eleitos teriam parcela de seu mandato “vinculado” às normas programáticas contidas na Constituição, respeitada sua liberdade de atuação.

O modelo esperado na atualidade exige dos governantes maior responsividade e agilidade na resolução dos problemas sociais, que se tornam cada dia mais complexos.

Em seguida serão apresentadas novas perspectivas da aplicação de ferramentas democráticas ao contexto atual, no sentido de resgatar a essência da representação política inserta em seus princípios.

## **CAPÍTULO 3 - NOVOS DESENHOS INSTITUCIONAIS**

### **3.1- REPENSANDO O MODELO ATUAL**

A necessidade de repensar o modelo atual de participação popular, diante do enorme descontentamento do povo com as políticas públicas, que priorizam investimentos em áreas não essenciais, se faz necessário para que se recuperem os mecanismos inicialmente propostos para a democracia representativa.

Um exemplo que marcou bastante a utilização de grandes montas de recursos em áreas não essenciais foi a construção dos estádios de futebol para Copa do Mundo de 2014, em desacordo com a prioridade estabelecida por grande parte da população, que carece de transporte público, saúde, segurança, falta de saneamento básico e outros problemas sociais graves.

A incorporação de práticas participativas e de decisão pode contribuir para fortalecer o regime democrático. As ações de participação direta não são necessariamente as melhores ou as mais apropriadas, mas devem ser analisadas conforme o contexto. A perfeita associação entre instituições representativas e participativas ajuda a viabilizar governos mais conectados aos cidadãos. (FUNG and WRIGHT, 2003)

O intuito da democracia deliberativa aplicada às questões de índole pública envolve a efetiva participação popular no processo de tomada de decisão. Caso isso ocorra de forma ideal, o resultado seria a produção de decisões mais justas, legítimas, consensuais e racionais. (FARIA, 2012, p.48)

As modalidades de democracia direta que estão descritas na Constituição, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, além de outros, como a hipótese descrita no art. 206, VI, da Carta da República, se mostram ineficazes e de difícil operacionalização.

No Brasil, algumas tímidas iniciativas de incremento na participação popular direta, ao invés de serem estimuladas, são questionadas perante a Suprema Corte, e acabam por serem desestimuladas.

Por ocasião do julgamento da ADI 244-9, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, onde o Governador do Estado do Rio de Janeiro questiona lei estadual que permite a eleição e destituição do cargo de Delegado de Polícia pela população, o Plenário entendeu pela inconstitucionalidade dessa possibilidade.

Na ocasião, o STF decidiu que a escolha de Delegado por voto unitário residencial, bem como a sua destituição pela maioria simples do Conselho Comunitário estaria ferindo o texto Constitucional, que determina que o chefe da Polícia é o Governador do Estado.

Em outro caso, na ADI 2558/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, o Governador do Distrito Federal questiona dispositivo da Lei Orgânica do ente federado a respeito de disposição que determina que a lei disponha sobre a participação popular no processo de escolha do administrador regional, cargo vinculado ao chefe do Executivo.

O Ministro Relator manifestou, ainda que de forma singela, que a previsão do mecanismo de participação direta na escolha dos administradores regionais não está em desacordo com o texto da Constituição Federal. Isso reflete que não há óbice que impeça a inclusão de mecanismos de participação direta nas decisões administrativas.

Visando aperfeiçoar o modelo de decisão política, Archon Fung e Erik Wright (2003) sugerem, a partir de um estudo realizado observando-se cinco iniciativas de inclusão popular direta nas decisões comuns, entre elas a do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre – RS, que a realização de ajustes nas instituições públicas de representação das mais diversas categorias, favorece um maior engajamento da sociedade civil no processo de tomada de decisão.

A partir dessa observação, os autores vislumbraram o que pode seria um conjunto maior de ações no sentido de reestruturar as instituições públicas, como escolas, polícia, órgãos de controle e fiscalização, para que permitam o acesso

democrático direto de cidadãos e outros ramos da sociedade civil na elaboração de políticas de seus interesses. (FUNG e WRIGHT, 2003)

Esse modelo, denominado “Empowered Deliberative Democracy - EDD”, pode ser aplicado tanto horizontalmente - em várias áreas políticas e regiões -, como também verticalmente – nos níveis mais altos e mais baixos da vida social e institucional. A partir dessa ideia, especialistas e burocratas podem estar engajados na deliberação juntamente com os cidadãos. (FUNG e WRIGHT, 2003)

O modelo “sociedade aberta” foi desenhado inicialmente por Karl Popper, em 1945, que visava, dentre outros objetivos, contrapor a alguns sistemas filosóficos, bem como também ao fascismo e comunismo totalitários. (HABERLE, 2009, p. 190)

Mas para garantir sucesso nesse tipo de modelo, é necessário se garantir a igualdade entre os participantes. Consoante a esse assunto, adverte Faria (2012, p.48):

“Os defensores da democracia deliberativa advogam principalmente a necessidade de envolver cidadãos em discussões sobre políticas públicas, de forma a garantir participação igualitária, respeito mútuo e o desenvolvimento de argumentos racionais durante o debate, requisitos essenciais para a superação de diferenças.”

Essa ideia é ainda reforçada por Peter Haberle, quando cita o preâmbulo de diversas Constituições pelo mundo sobre respeito à diversidade, quando esclarece que se deve buscar meios de equilíbrio entre o poder sindical e empresarial, garantir as liberdades públicas, como as de manifestações nas assembleias, bem como garantir a liberdade de informação e imprensa. (HABERLE, 2009, p. 192)

Dessa forma, e visualizando o problema de um ponto de vista prático e palpável, é justificável o ajuste nas Instituições Democráticas, a fim de devolver parcela do poder ao seu verdadeiro detentor – o povo -, para que tomem a decisão que melhor lhes couber, e que possam fiscalizar a sua fiel execução.



Nesse entendimento, Fung ensina que a coordenação do sistema de políticas públicas apresenta problemas pontuais que poderiam ser resolvidos a partir da inclusão de processos participativos e deliberativos de forma específica. Assim haveria a diminuição dos chamados “déficits democráticos”. (FUNG e WRIGHT, 2003)

A alteração do modelo atual de representação para que possa se ajustar a mecanismos descentralizados de participação direta, e poder decidir em áreas sociais da vida comum como saúde, transporte, segurança e educação, permite que se tomem decisões mais legítimas e justas pelo povo, a partir de uma reengenharia da estrutura institucional já existente.

No entanto, isso não é tarefa fácil. Alguns autores propõem modelos mais inclusivos de participação popular, mas que também apresentam suas limitações. O importante é sempre garantir maiores possibilidades de participação direta através de novos modelos, que podem ser aperfeiçoados com o tempo.

Para que isso ocorra de forma aperfeiçoada, é necessário que os participantes sejam instruídos com o conhecimento necessário àquela decisão a ser deliberada.

Sobre a importância do conhecimento nesse processo, é salutar ressaltar estudos de Karl Popper, mormente acerca das ideias de Kant envolvidas nessas análises.

O nobre autor aborda a tese da auto-emancipação pelo conhecimento, esclarecendo que a autoeducação intelectual é tarefa obrigatória, e que somente pelo conhecimento o ser humano poderia se libertar, de forma espiritual, das falsas ideias, dos preconceitos, da escravidão e de ídolos. (POPPER, 2006, p. 174)

Isso demonstra a necessidade de associação de metodologias de práticas deliberativas diretas com mecanismos educacionais para esclarecimento prévio dos assuntos a serem deliberados, abordando ainda a natureza e dimensão das decisões que serão tomadas pelos participantes, e seu impacto na vida social como um todo.

Sobre a necessidade de criação de novas formas de participação popular, fazendo com que a sociedade interaja mais com os governantes, ensina Cristiano Ferri Soares de Faria (2012, p.31):

**“A democracia indireta ou representativa pressupõe a delegação do trato das coisas públicas a representantes eleitos pelo povo. Se o surgimento da democracia indireta está relacionado à impossibilidade do exercício da democracia direta nas sociedades de massa, nos moldes originais gregos, novos instrumentos de participação política podem permitir – pelo menos em tese – que a sociedade, de forma organizada ou não, interaja mais diretamente com os representantes do Estado e, assim, fortaleça o sistema de representação, a vontade popular e, sobretudo, a própria democracia.”** (grifei)

Existem dois conjuntos de fatores que favorecem os processos deliberativos. Em primeiro lugar, deve-se garantir um espaço onde as deliberações ocorram nas melhores condições, preocupando-se com a forma como os debates sejam encaminhados. Deve-se também primar pela qualidade dos argumentos, ideias e opiniões, a fim de conseguir o melhor resultado das deliberações. (FARIA, 2012, p.48)

Conforme alerta Faria (2012, p.53), “[...] a discussão deve ser tratada de forma a evitar que desigualdades do ser humano, relativas ao poder econômico e diferenças de “raça” e gênero, por exemplo, sejam reproduzidas na plataforma de debate”.

Dentre as críticas direcionadas à democracia deliberativa, que se apresentam como limitações à implantação de processos participativos, podem-se enfatizar: as dificuldades territoriais de países de médio e grande porte, a questão da dedicação necessária para a preparação e participação efetiva nesses processos por parte do cidadão. (FARIA, 2012, p.52)

Também se apresentam como dificuldades o aumento crescente da complexidade das forças sociais, cada vez mais variadas e mutáveis, bem como a necessidade da especialização profunda que o tecnicismo das políticas públicas exige. (FARIA, 2012, p.52)

Para não se deixar tentar pelo romantismo que as práticas deliberativas diretas podem representar, como pensar que o povo é pleno e pode decidir da forma que quiser, vale novamente a esclarecedora lição de Karl Popper (POPPER, 1944, p. 299-300):

“[...] não é possível criar tarifas agrícolas e, ao mesmo tempo, reduzir o custo de vida - numa sociedade industrial, não é possível organizar grupos de pressão formados por consumidores com a mesma eficiência dos grupos de pressão formados por alguns produtores. [...] não se pode introduzir uma reforma política sem acarretar repercussões indesejáveis do ponto de vista dos fins almejados (portanto, tenhamos consciência delas) – não se pode introduzir uma reforma política sem fortalecer as forças de oposição , num grau aproximadamente proporcional ao alcance da reforma.”

Apesar das dificuldades apresentadas acima, o aumento das formas de participação popular no processo de decisão é fundamental para aumentar a legitimidade das decisões e alcançar os verdadeiros anseios da população, em seus mais diversos níveis de expressão social.

Os pontos criticados pelos autores devem ser reforçados nos debates e deliberações no sentido de aperfeiçoar a experiência participativa, extraindo a verdadeira essência das preferências dos cidadãos, fornecendo o devido contraponto a todas as forças sociais no sentido de dar maior equilíbrio entre elas.

Com isso, e como sugerem alguns autores citados neste trabalho, o engajamento das pessoas comuns na vida política, apesar de complexo e difícil, é meta para se alcançar num espaço razoável de tempo. Isso certamente fortalecerá a democracia, reduzindo o chamado “déficit democrático”.

A seguir será apresentado um modelo de inclusão e participação popular digital, a e-democracia. Essa iniciativa visa aumentar a participação das pessoas comuns e sociedade civil organizada no processo deliberativo de forma direta.

### **3.2 – A E-DEMOCRACIA**

A criação de instrumentos digitais de participação popular direta em contextos institucionais parece ser forma de se reduzir o “déficit democrático” que ocorre no Brasil, mormente por se tratar de um país de extensão continental. A

grande massificação do acesso a computadores traz novas possibilidades na participação direta.

Existem duas classes de práticas de e-democracia, uma organizada, desenvolvida e mantida pela sociedade civil, em diferentes formatos, por exemplo, mobilização para fins eleitorais, ativismo social, jornalismo cidadão, transparência e muitos outros. (FARIA, 2012, p. 293)

De outro lado, se verifica também aquelas experiências de e-democracia desenvolvidas e mantidas exclusivamente pelo Estado, que buscam articular ações de coprodução entre Estado e sociedade, a chamada e-democracia institucional. (FARIA, 2012, p. 293)

As formas de participação direta vêm se multiplicando com o passar dos anos, em diversos contextos sociais. Segundo Cristiano Ferri Faria (2012, p.54),

“A democracia deliberativa e participativa se manifesta na vida prática de diferentes maneiras, tendo em vista o surgimento de experiências inovadoras que se vêm multiplicando, principalmente a partir da década de 90, em vários formatos e contextos mundo afora. Ora com foco nos governos locais e regionais, ora voltadas para processos de deliberação nacionais e supranacionais, as práticas participativas e deliberativas, instrumentalizadas ou não pelas tecnologias de informação e comunicação, adquirem contornos cada vez mais variados, expressos em resultados irregulares.”

As experiências ocorridas no Parlamento brasileiro, como a Comissão de Participação Legislativa, onde os cidadãos podem apresentar propostas que podem ser ou não encaminhadas por algum Deputado, ainda se mostram tímidas diante da complexidade exigida pela sociedade civil atual.

Em brilhante análise sobre participação popular no Parlamento brasileiro, assevera Faria (2012, p. 292) que:

“[...] ao tempo que aproximam sociedade e parlamento, tais instrumentos de participação apresentam limitações que dificultam sua influência no processo legislativo. A baixa representatividade em audiências públicas, a pouca escala de participação em tribunas populares, a dificuldade operacional dos projetos de iniciativa popular, a tibieza política de comissões participativas e a dispersão

do foco em participações individuais de ouvidorias parlamentares em detrimento da criação de foros de debate públicos são alguns dos problemas desses canais de participação. E eles raramente contam com o auxílio de tecnologias de informação e comunicação no seu desenvolvimento.”

A e-democracia institucional precisa se expandir ao contexto democrático brasileiro de forma ampla. As pessoas precisam opinar sobre as políticas públicas de forma aberta, fiscalizar e cobrar de seus governantes, por instrumentos idôneos e eficazes, as políticas públicas prometidas em seus planos de governo.

A esse respeito, o nobre autor define e-democracia como sendo “o ramo de estudo que se interessa pela incorporação de mecanismos digitais nas práticas democráticas e seu impacto nas instituições políticas.” Outros sinônimos fazem referência ao termo, como democracia eletrônica, democracia digital, ciberdemocracia, hiperdemocracia, mas sem diferenças significantes. (FARIA, 2012, p. 63)

O que importa ressaltar são as possibilidades que surgem com a organização da sociedade civil em redes, onde grupos se manifestam abertamente sobre questões específicas, bem como organizam passeatas e manifestações públicas.

Como trabalho colaborativo, os indivíduos podem atuar nas redes de várias maneiras, por exemplo, monitorando e desvirtuando o poder da mídia convencional, bem como a organização de ações políticas específicas.

As diversas formas de acesso à internet deixariam os cidadãos mais aptos a observar, relatar, comentar e analisar os acontecimentos. Enfim, desempenhando verdadeiro papel de agente midiático, com capacidade de atrair olhares da opinião pública para vários assuntos políticos. (FARIA, 2012, p. 74)

Verifica-se que a internet, como principal centro de aplicação das possibilidades digitais, facilita o compartilhamento das informações, agregando valor ao trabalho desempenhado na tomada de decisão, bem como possui grande capacidade de disseminação de informações em curto espaço de tempo. Nesse sentido, explica Cristiano Faria (2012, p.292-293), que:

“Mais especificamente para fins políticos, as TICs (tecnologias de informação e comunicação) permitem a facilitação de discussões temáticas de mais amplo interesse político (que suplantam a esfera comunitária local), o desenvolvimento de relações sociais, a criação de canais alternativos para expressão e engajamento político, o maior acesso a informações de utilidade política, bem como sua validação.”

Não obstante a aplicação de tecnologias de informação e comunicação, que trazem a possibilidade de aumentar a interatividade direta dos cidadãos com a política, é possível, ainda, que aplicações em internet busquem dados adicionais sobre preferências e opiniões de usuários em sítios da rede.

O professor Yochai Benkler defende que as diversas formas de expressão humanas podem ser organizadas ou referenciadas por sistemas de relevância e credibilidade. Ele cita o exemplo de uma pessoa interessada em buscar informações sobre a situação política da Macedônia.

Uma reportagem, ainda que truncada, sobre a Albânia ou Macedônia possui maior relevância do que um desenho animado da Disney, mesmo tendo sido produzido com todo o aparato tecnológico disponível. (BENKLER, 2006, p. 68)

Ainda de acordo com o nobre professor estadunidense, relevância e credibilidade se misturam em certo modo, pois relacionam visões mais ou menos subjetivas sobre determinado objeto. Vários sistemas de percepção de relevância e credibilidade têm crescido na internet, buscando auxiliar o ser humano a selecionar e encontrar informações e conteúdos de seu interesse. (BENKLER, 2006, p. 68)

Dessa forma, o binômio relevância/credibilidade permite a formação de uma base de informações relevantes que cresce a cada dia na rede. Essa base de dados é apresentada de forma voluntária pelo usuário, e tende a ser refinada com o tempo. Segundo o professor Benkler, relevância e credibilidade são conceitos indissociáveis. (BENKLER, 2006, p. 68)

Além da vantagem de desenvolver e segmentar os conteúdos, outra possibilidade é a instrumentalização da distribuição desses conteúdos como peça fundamental no desenvolvimento de mecanismos das redes. É que pela mídia

tradicional, as funções de produção, seleção e dispersão de conteúdos fica a cargo da própria empresa de comunicação. (BENKLER, 2006, p. 69)

Complementando o tema, ensina FARIA (2012, p. 80), sobre a utilização de ferramentas de comunicação em rede através da internet que:

**“Para fins políticos, a utilização desse tipo de ferramenta digital também é ilimitada. O eleitor que deseja acompanhar mais ativamente as movimentações e pensamentos de candidatos durante uma campanha eleitoral, ou a secretária de educação que deseja comunicar as ações de sua gestão diretamente para os milhares de professores de determinado estado são exemplos comuns de uso político de tais ferramentas de redes sociais na internet. Ainda é possível que sejam acompanhados em tempo real eventos políticos de forma detalhada, ao se monitorar como os presentes descrevem em frases curtas suas impressões sobre o evento.”** (grifei)

Cabe aqui realizar uma breve análise sobre a importância desse tipo de ferramenta nas mãos do cidadão comum. É que as formas de investigação, fiscalização e avaliação das políticas públicas implantadas estariam prontas e disponíveis ao povo, de forma a manifestar o seu apreço ou desapeço em tempo real dos acontecimentos. Seria um poderoso mecanismo de “accountability”, como prefere a doutrina internacional.

Outro fator importante observado, diante dos estudos apresentados, é que disponibilizar a informação ao cidadão comum fortalece a democracia como um todo, pelos efeitos positivos causados decorrentes de veiculação em massa da informação. Munir o povo com informação certamente irá diminuir a sua ignorância política, mormente as camadas mais pobres da população.

Uma das grandes limitações à implantação de formas de participação direta no Brasil é, sem dúvida, a extensão do seu território. Não obstante essa dificuldade, o uso das tecnologias de comunicação e informação diminui substancialmente essa limitação integrando a sociedade em verdadeiras redes.

A integração e o cruzamento de informações relevantes sobre preferências e opiniões, disponibilizadas voluntariamente pelos cidadãos, atenderia aos pressupostos contidos na teoria de Fung, que entende que essas preferências e opiniões devem ser traduzidas nas respectivas políticas públicas.

Parte dessa teoria, que está fundamentada na ideia do “déficit democrático” será descrita a seguir, com o intuito de demonstrar novas iniciativas de participação popular direta na atualidade e sua dinâmica.

### **3.3 - ARCHON FUNG E A IDEIA DOS “MINIPÚBLICOS”**

Com o intuito de trazer novas perspectivas para diminuição do déficit democrático, será apresentada parte da teoria de Archon Fung, que entende pela correção desse problema através de um processo participativo e deliberativo.

Segundo sua teoria, os cidadãos teriam interesses e preferências sobre opções políticas que eles imaginam que irão alavancar seus interesses. Eles manifestam essas preferências votando em candidatos e partidos cujos planos estão mais consoantes com seus interesses. (FUNG, 2006, p. 670)

Essas preferências geram um mandato a políticos que devem executar as políticas públicas de acordo com o interesse do eleitorado, seja nas agências do poder executivo, seja no poder legislativo. (FUNG, 2006, p. 670)

A partir dos resultados, o processo seria realimentado com a resposta à política implementada, gerando novas preferências dos cidadãos, num verdadeiro mecanismo de “*accountability*”. Entretanto essas preferências poderiam se refletir em punições sobre o eleito, como a sua retirada do mandato, por exemplo. (FUNG, 2006, p. 671)

A dinâmica descrita acima envolve, de um lado, a representação, e de outro, o mecanismo de responsabilização do eleito. Esse é o mecanismo clássico envolvido nas eleições periódicas onde o cidadão só pode punir, muitas vezes, através do voto.

A esse respeito, e consoante ao entendimento de que os mecanismos clássicos são insuficientes para se garantir a legitimidade necessária das decisões sobre políticas públicas que reflitam verdadeiramente o interesse do cidadão, bem como eficácia nos mecanismos de responsabilização, o professor Archon Fung (2006, p. 672), ensina que “esta mínima instituição das eleições periódicas falha em



assegurar um nível de representação política e responsabilização que faz governos responsivos”.

Ainda segundo Fung, o déficit democrático estaria amparado pelas seguintes deficiências: na forma sistematizada de definição de preferências da sociedade sobre políticas públicas (as opiniões ou ainda não estariam claras ou seriam instáveis), de conexão entre representantes e representados que permita a expressão de tais preferências, no controle do corpo social sobre os representantes e pela deficiência do Estado para implantar tais políticas. (FUNG, 2006, p. 671)

O problema do aproveitamento de forças políticas das elites políticas para atender interesses populares seja talvez o desafio central do desenho institucional democrático (FUNG, 2006, p. 679). Isso indica a necessidade de repensar a engenharia das instituições a partir de um enfoque mais participacionista.

Dessa forma, as instituições que contribuíssem para o desenvolvimento e estabilização das preferências, tornando-as mais claras, coerentes, racionais e razoáveis estariam colaborando para o aprofundamento da democracia e tornando os governos mais responsivos. A qualidade das preferências dos cidadãos depende, em larga escala, da qualidade das instituições da esfera pública, mídia e associações civis. O debate deve atingir o cidadão. FUNG, 2006, p. 674)

Archon Fung defende a ideia dos minipúblicos como sendo o exercício de práticas deliberativas que promovam deliberações públicas organizadas de forma voluntária. Ele se refere a arenas de discussão, pequenas e médias, cujos participantes representam amostra estatística da sociedade desejada por critérios aleatórios. Assim, essas arenas têm como objetivo a missão de incluir nas discussões públicas aqueles que normalmente não têm voz em práticas deliberativas. (FUNG, 2006, p. 674-683)

Com isso reduz-se as desigualdades de participação por motivos de poder econômico, grau de escolaridade, gênero, raça, posição de poder e controle sobre meios de comunicação e produção. (FUNG, 2006, p. 674-683)

O professor Fung classifica em quatro formas os modelos básicos institucionais predominantes no mundo empírico dos minipúblicos. Primeiro, o fórum

educativo, que se caracteriza por criar condições praticamente ideais para os cidadãos se informarem, articularem e refinarem opiniões acerca de determinado assunto. Tal discussão não significa necessariamente uma polarização. A experiência do professor James Fishkin descrita logo mais sobre as “Deliberatives Polling” é um excelente exemplo desses fóruns. (FUNG, 2006, p. 674-683)

O segundo tipo é o chamado painel consultivo participativo, que busca não somente melhorar a qualidade da opinião das pessoas sobre certo assunto, como faz o fórum educativo, mas procura também emparelhar as preferências dos participantes com as políticas públicas. (FUNG, 2006, p. 674-683)

A terceira forma de participação deliberativa visa à resolução de problemas práticos. A partir daí foi denominada de colaboração participativa para resolução de problemas. Assim, além da escolha de preferências de políticas e alocação de recursos, a consulta estimula o grupo social selecionado a contribuir para a resolução do problema público que demanda ação do Estado. (FUNG, 2006, p. 674-683)

O quarto tipo reflete a possibilidade de incorporar diretamente vozes na determinação de políticas públicas. A governança participativa democrática é, segundo Archon Fung, a mais nobre forma de participação deliberativa, onde os cidadãos discutem e definem preferências, formam estratégias e têm a possibilidade, inclusive, de decidir diretamente sobre o resultado final da política pública.

Esse modelo visa a criar mecanismos para diminuir a influência de grupos econômicos mais fortes sobre os órgãos legislativos e administrativos, equilibrando o patamar da discussão entre os participantes. (FUNG, 2006, p. 674-683)

A seguir será mostrado um estudo que culminou no nascimento de uma ferramenta social que põe em prática o que foi descrito até aqui. Trata-se da chamada pesquisa deliberativa, e será tratada a partir de agora.

### 3.4 – A PESQUISA DELIBERATIVA

Com o intuito de visualizar um arranjo institucional prático de minipúblicos, na modalidade do fórum educativo, será relatado o método do professor James Fishkin, que visa compor opiniões diversas em formas unificadas de expressão.

Em brilhante trabalho, o professor James Fishkin, mais conhecido pelo método desenvolvido da “Pesquisa Deliberativa®”, uma forma de consulta pública que emprega amostras de forma aleatória dos cidadãos a fim de verificar como essas opiniões se alteram caso as pessoas estivessem mais informadas, bem como unificar preferências ainda instáveis da população. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

A primeira experiência com a pesquisa deliberativa na América Latina foi conduzida pelo nobre professor, além de outros, e realizada no estado do Rio Grande do Sul. A 1ª pesquisa de democracia deliberativa buscou, através de métodos científicos, informações para a reestruturação das carreiras dos servidores públicos daquele estado, num esforço de modernização da máquina administrativa. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

O método contou com as seguintes etapas: primeiro foi feita uma pesquisa de opinião comum, fundamentado num questionário de pesquisa, e aplicado sobre uma parcela aleatória da população do estado. Em seguida a esse primeiro questionário, um grupo menor foi convidado a participar de um evento presencial, com o intuito de aprofundar os temas. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

Àqueles que aceitaram o convite, foi-lhes remetido então um material expondo informações mais detalhadas sobre os temas em questão, expondo os argumentos prós e contras a cada um dos assuntos a serem pesquisados. Esse grupo menor, então, se reuniu por um fim de semana, e as pessoas se dividiram em grupos ainda menores (constituídos de forma aleatória), sob a orientação de um monitor, que possui a missão de garantir que todos falem sem que ninguém seja constrangido. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

A tarefa principal nesse momento é formular questionamentos sobre tópicos específicos, que serão expostas a um painel de especialistas no assunto. Tais profissionais somente responderão aos questionamentos dos grupos, com um tempo previamente determinado e igual para responder a cada uma delas, sem realizar exposições ou debate entre si, apresentando os pontos de vista divergentes. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

Verifica-se, nessa fase inicial, que o mais importante é extrair das pessoas a maior parte dos questionamentos sobre a política a ser implantada, bem como repassá-las aos especialistas que irão respondê-las. O intuito é deixar todos bem informados para estabilizar a opinião das pessoas em algo que possa refletir o interesse do grupo.

O trabalho dos subgrupos é alternado com as sessões plenárias, e finaliza com o preenchimento de um questionário de pesquisa sigiloso e individual, igual ao questionário inicialmente preenchido pelos participantes. O objetivo, ao final, é avaliar, de maneira estatística, como alterou a opinião pública no andamento do processo e quais foram os principais fatores que motivaram tais mudanças e, além disso, o de reafirmar convicções. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

Essas convicções, que representam as opiniões “estáveis” ao final de todo o processo, significam o que a opinião pública realmente pensa após ter sido exposta a um conjunto farto de argumentos a favor e contra cada uma das questões colocadas em debate. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

No caso da pesquisa ocorrida no Rio Grande do Sul, os servidores públicos puderam conhecer as preferências dos cidadãos, assim como conhecer em que circunstâncias determinados projetos foram bem-sucedidos ou falharam. Por outro lado, os cidadãos puderam conhecer detalhes relacionados à complexidade do trabalho orçamentário, além de exercitar práticas democráticas como compromisso e colaboração. (FUNG, 2006, p. 681-683)

Segundo reafirma o professor Fishkin, “Esta é a potência da pesquisa deliberativa: revelar a opinião das pessoas sob condições ideais, nas quais elas

possam pensar a respeito dos temas em discussão”. O grande mérito desse método, segundo o professor, é ratificado pela evidência empírica, como mostram os casos internacionais. (CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY, 2009)

O que é interessante notar sobre os trabalhos dos professores Fung e Fishkin, é o brilhantismo em conseguir absorver, de forma científica, as preferências dos cidadãos, em representação proporcional ao restante da população. Isso traz a possibilidade de se discutir e propor ações, em pequenos e médios fóruns, vários problemas que afetam a parcela comum da sociedade, de forma legítima e representativa.

Tal desiderato certamente não é tarefa fácil, mas mecanismos para conciliar as incertezas das pessoas, com o que os especialistas pensam sobre determinada área de discussão, mais a opinião das autoridades, seria possível por meio de agências de pesquisas especializadas nesse tipo de trabalho.

Essas agências teriam a incumbência de preparar os eventos, realizar todas as etapas prévias e posteriores de pesquisa, bem como a formação dos painéis, para que cada voz individual possa ser realmente ouvida ao final da deliberação.

## **4 - CONCLUSÃO**

As pesquisas confirmam e a doutrina aponta o descrédito nas instituições democráticas, mormente aquelas típicas do modelo representativo, como o Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema eleitoral. Esse dado reflete, direta e indiretamente, o distanciamento cada vez maior entre participação popular e legitimidade, por conta da pouca responsividade dos governos para as questões sociais importantes que assolam o país.

De fato, como aponta uma linha de pesquisa, o que ocorre não é uma crise generalizada na democracia, nem na representação política, mas somente um modelo que necessita de ajustes para desempenhar de forma mais eficaz o seu

desiderato, que é trazer uma vida melhor para as pessoas através de mecanismos legítimos e justos de representação, que reflita políticas públicas mais equânimes.

O que se pode notar, ainda, por meio do exemplo da decisão tomada pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, é que a definição dos critérios eleitorais não respeita o que foi determinado pela Constituição Federal. Esse fato, dentre outros, também é responsável pelo descrédito apresentado ao sistema eleitoral pela pesquisa do IBOPE.

Uma vez que o documento que representa os anseios da Nação, a Constituição, não é respeitada em seus princípios e normas, naturalmente, a legitimidade das decisões que são tomadas a partir daí são também viciadas com a pecha da ilegitimidade.

Importante reforçar que, as instituições que obtiveram as piores pontuações na pesquisa, são as que estão ligadas diretamente ao exercício da representação popular. Isso obviamente é um forte indício para concluir que existe a necessidade de ajuste em tais instituições visando criar governos mais responsivos.

A partir da análise de algumas das causas relativas ao déficit democrático ocorrido no Brasil, observa-se que, com alguns ajustes democráticos, como a criação de mais mecanismos de participação popular, seriam suficientes para ter um enorme ganho na qualidade da democracia.

Conforme sugerem os estudos, apesar das dificuldades operacionais de preparo dos fóruns de debates, o ganho de participação e engajamento político das pessoas tende a aumentar vertiginosamente com o tempo e com a experiência adquirida, trazendo decisões mais legítimas, além de incluir a população diretamente na resolução dos problemas que a atingem.

A busca constante de modelos democráticos mais inclusivos pelas instituições políticas fortalece o exercício da democracia, além de gerar formas mais eficazes de atuação social por parte dos governos.

A inclusão de modelos participacionistas que contemplem as tecnologias de informação e comunicação trazem ganhos ainda mais significativos de

legitimidade democrática quando introduzidos amplamente. Isso ajuda a amenizar os inconvenientes da representação política, como o distanciamento entre eleitor e eleito.

O uso dos fóruns, “deliberative polls” online, e outras formas diretas de participação, associados às tecnologias de informação e comunicação, pode potencializar os elementos implícitos constantes das experiências participativas, como o controle social sobre as políticas públicas, a inclusão social, a informação, a transparência, bem como a eficiência da máquina administrativa, que certamente estimulará governos mais responsivos.

O estudo e a análise dos princípios relacionados à representação política evidenciam a importância do tema para o país. A expressão popular na esfera pública deve ser refletida nas políticas sociais, pois o povo é o verdadeiro detentor do poder da Nação, conforme anota Canotilho.

Para que se atinjam os objetivos nos fóruns de participação direta, como as “Deliberative polls”, é fundamental que o cidadão possa opinar de forma equilibrada, num ambiente onde as “forças” políticas estão equalizadas, e em igualdade com as camadas menos favorecidas.

Dessa forma, instrumentos que favorecem a governança participativa democrática, como por exemplo, o orçamento participativo, tendem a conceder reais poderes à população, caso sejam coordenados de maneira democrática e justa. Para que se tenha o sucesso desejado, é fundamental incluir as demandas da população mais pobre, que deve necessariamente exercer influência na decisão tomada.

As vantagens trazidas pelos modelos participacionistas são as mais variadas: ganho no processo educativo embutido nos fóruns e em toda a experiência, o desligamento das decisões a grupos de interesse, combate à corrupção e ao clientelismo, principalmente na relação políticos/empresários, pelo aumento da transparência pública, dentre outros.

Finalmente, não se espera a substituição do sistema representativo, mas uma compatibilização da forma direta de participação com ele. Assim, as

deliberações populares serviriam como suporte para a decisão política, respeitada a sua vontade, numa discussão que envolva um jogo transparente e aberto. Fica muito mais fácil cobrar dos representantes por algo que foi conjuntamente decidido, mas não executado da forma combinada por eles.

No entanto, ainda que se incluam novas formas de participação direta, é importante que determinadas deliberações expostas à decisão direta tenham caráter conclusivo, ou seja, o povo é quem daria a palavra final, como nas áreas de saúde, segurança, educação, dentre outras de caráter comum a todos os cidadãos.



## 5 - BIBLIOGRAFIA

ALVES, Alaôr Caffé. Representação política, democracia e globalização. *Revista do Advogado*. Ano XXII, n 67. Agosto/2002.

ALVES, Fernando Antônio da Silva. *Movimentos Sociais e Concretização Constitucional*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Temas de direito constitucional*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.

BENKLER, Yochai. *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. 2006. Disponível em: <[http://www.benkler.org/Benkler\\_Wealth\\_Of\\_Networks.pdf](http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf)>. Acesso em: 02 abr 2014. 09:56

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2011.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Ed. Almedina, 2003.

CASTANHEIRA NEVES, António. *Teoria do Direito. Lições proferidas no ano lectivo de 1998/1999*, (versão em fascículos) pp. 217-218, (versão em A4).

CENTER FOR DELIBERATIVE DEMOCRACY. Relatório da 1ª pesquisa de democracia deliberativa do estado do Rio Grande do Sul. 2009. Disponível em: <<http://cdd.stanford.edu/polls/brazil/2009/brazil-consulta-deliberativa.pdf>>. Acesso em: 01 abr 2014. 09:54

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O Parlamento aberto na era da internet: Pode o povo colaborar como Legislativo na elaboração das leis?* Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7867/parlamento\\_aberto\\_faria.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7867/parlamento_aberto_faria.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 19 ago 2013. 15:35

FUNG, Archon. Democratizing the policy process. In: MORAN, M.; REIN, M. et al. *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ.Press, 2006. p. 667-683.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. 2003. Disponível em: <[http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance\\_Fung.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance_Fung.pdf)>. Acesso em: 07 mar 2014. 17:33

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. *A representação política*. 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 1-43. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082009-094450/publico/Evandro\\_Herrera\\_Bertone\\_Gussi\\_Tese.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082009-094450/publico/Evandro_Herrera_Bertone_Gussi_Tese.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2012. 08:24

GUSTIN, Miracy B. S. e DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HABERLE, Peter. La Jurisdicción Constitucional em La Sociedad Abierta. *Revista de Direito Público*. Tradução: Joaquín Brage Camazano. Ano V, n. 25, Jan-Fev, 2009.

HOFMEISTER, Wilhelm. Democracia, governabilidade, estabilidade: os pilares do Direito Eleitoral alemão como referência para reflexões visando a uma reforma do sistema eleitoral brasileiro. 2007. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca\\_virtual/FIGUEIREDO\\_LIMONGI\\_Proximo%20passo.pdf](http://www.cebrap.org.br/v1/upload/biblioteca_virtual/FIGUEIREDO_LIMONGI_Proximo%20passo.pdf)>. Acesso em: 29 mar 2014. 19:40.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Dados estatísticos da população do Estado do Amazonas. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=am>>.

IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística. Índice de Confiança Social: novo produto do IBOPE Inteligência, mede credibilidade das instituições brasileiras. Disponível em: <<http://www4.ibope.com.br/giroibope/14edicao/capa02.html>>. Acesso em 17 set 2013. 20:47

LIMA, Carlos Roberto. *Representação e perspectivas de reforma política no Brasil*. São Paulo: Ed. All Print. 2010.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e internet: *meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro*. Salvador, 2008. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/671/1/2008\\_tese\\_%20fpjamarques.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/671/1/2008_tese_%20fpjamarques.pdf)>. Acesso em: 30 mar 2014. 20:17

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, dados [online], vol 18, nº 51, p. 123-141, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15989>>. Acesso em 09 nov. 2012. 08:34.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação, palavras, instituições e idéias. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 28 mar 2013. 14:22.

POPPER, Karl R. Em busca de um mundo melhor. Tradução: Milton Camargo Mota. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2006.

POPPER, Karl R. Engenharia social gradativa. In: MILLER, David. Karl Popper – Textos escolhidos. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *Do Contrato Social*. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2007.

SILVA, Carlos Augusto. O processo civil como estratégia de Poder: *reflexo da judicialização da política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2004.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Sessão Plenária de 09 de abril de 2013. Brasília, 2013. Disponível em :<<http://www.youtube.com/watch?v=YZp7QKVOWK8>>. Acesso em: 13 abr 2013. 15:14

UOL. E o “Gigante” segue em Frente.... 2013. Acessível em:<<http://rollingstone.uol.com.br/edicao/edicao-82/e-o-gigante-segue-em-frente>>. Acesso em: 01 abr 2014. 09:46

## 5.1 - JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Polícia Civil: subordinação ao Governador do Estado e competência deste para prover os cargos de sua estrutura administrativa: inconstitucionalidade de normas da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (atual art.183, § 4º, b e c), que subordinam a nomeação dos Delegados de Polícia à escolha, entre os delegados de carreira, ao "voto unitário residencial" da população do município; sua recondução, a lista tríplice apresentada pela Superintendência da Polícia Civil, e sua destituição a decisão de Conselho Comunitário de Defesa Social do município respectivo. 1. Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta - o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) - a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). 2. A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública: ao contrário, primou o texto fundamental por sublinhar que os seus organismos - as polícias e corpos de bombeiros militares, assim como as polícias civis, subordinam-se aos Governadores. 3. Por outro lado, dado o seu caráter censitário, a questionada eleição da autoridade policial é só aparentemente democrática: a redução do corpo eleitoral aos contribuintes do IPTU - proprietários ou locatários formais de imóveis regulares - dele tenderia a subtrair precisamente os sujeitos passivos da endêmica violência policial urbana, a população das áreas periféricas das grandes cidades, nascidas, na normalidade dos casos, dos loteamentos clandestinos ainda não alcançados pelo cadastramento imobiliário municipal. ADI 244-9/RJ. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 11 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266267>>. Acesso em: 8 de abril 2014. 14:37.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 10, § 1º, da Lei Orgânica, e inteiro teor da Lei nº 1.799/97, ambas do Distrito Federal. Poder executivo. Administrador regional. Processo de escolha. Previsão de participação popular mediante edição de lei específica. Prejuízo declarado em relação à Lei nº 1.799/97, ab-rogada. Inexistência de ofensa ao art. 32 da CF, quanto ao primeiro dispositivo. Pedido residual julgado improcedente. Não é inconstitucional a norma que prevê, para o processo de escolha de administrador regional, participação popular nos termos em que venha a dispor a lei. ADI 2.558/DF. Plenário. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator Min. Cezar Peluso. Brasília, 26 de maio de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=614439>>. Acesso em: 8 de abril 2014. 15:14.

## 6 - ANEXOS

### ANEXO A - RESOLUÇÃO Nº 23.389

#### PETIÇÃO Nº 954-57.2011.6.00.0000 – CLASSE 24 – MANAUS – AMAZONAS

Relatora: Ministra Nancy Andrighi

Requerente: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

Advogados: Gabriela Rollemberg e outros

Ementa:

*Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014.*

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, e tendo em vista o disposto nos arts. 27, caput; 32, § 3º; e 45, caput e § 1º, da Constituição Federal, resolve:

Art. 1º Para a legislatura que se iniciará em 2015, a representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, observados os resultados do XII Recenseamento Geral do Brasil (Censo 2010) divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, será a seguinte:

#### CÂMARA DOS DEPUTADOS

##### ESTADO NÚMERO DE DEPUTADOS

São Paulo 70	Espírito Santo 9
Minas Gerais 55	Acre 8
Rio de Janeiro 45	Alagoas 8
Bahia 39	Amapá 8
Rio Grande do Sul 30	Distrito Federal 8
Paraná 29	Mato Grosso do Sul 8
Ceará 24	Mato Grosso 8
Pernambuco 24	Piauí 8
Pará 21	Rio Grande do Norte 8
Maranhão 18	Rondônia 8
Goiás 17	Roraima 8
Santa Catarina 17	Sergipe 8
Paraíba 10	Tocantins 8
Amazonas 9	
TOTAL 513	

Art. 2º Em relação à Câmara e Assembleias Legislativas, a legislatura a ser iniciada em 2015 terá o seguinte número de deputados(as):

#### CÂMARA E ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

##### ESTADO NÚMERO DE DEPUTADOS

São Paulo 94	Espírito Santo 27
Minas Gerais 79	Acre 24
Rio de Janeiro 69	Alagoas 24
Bahia 63	Amapá 24
Rio Grande do Sul 54	Distrito Federal 24
Paraná 53	Mato Grosso do Sul 24
Ceará 48	Mato Grosso 24
Pernambuco 48	Piauí 24
Pará 45	Rio Grande do Norte 24
Maranhão 42	Rondônia 24
Goiás 41	Roraima 24
Santa Catarina 41	Sergipe 24
Paraíba 30	Tocantins 24
Amazonas 27	
TOTAL 1049	

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de abril de 2013.

MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – PRESIDENTE, MINISTRA NANCY ANDRIGHI –  
RELATORA, MINISTRO MARCO AURÉLIO, MINISTRO DIAS TOFFOLI, MINISTRA  
LAURITA VAZ, MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA, MINISTRA LUCIANA  
LÓSSIO